

FOLIA OECONOMICA

79

Janusz Kot

REGIONALNE SKUTKI STOSOWANIA
CENTRALNYCH INSTRUMENTÓW GOSPODARCZYCH
NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU ODPISÓW
NA PAŃSTWOWY FUNDUSZ AKTYWIZACJI
ZAWODOWEJ



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO
1988



E

FOLIA OECONOMICA

79

Janusz Kot

**REGIONALNE SKUTKI STOSOWANIA
CENTRALNYCH INSTRUMENTÓW GOSPODARCZYCH
NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU ODPISÓW
NA PAŃSTWOWY FUNDUSZ
AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ**

**WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 1988**



Nr inw. 153980

REDAKCJA NACZELNA
WYDAWNICTW UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO

Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski, Jacek Matuszewski
Wacław Piotrowski (redaktor naczelny), Krystyna Urbanowicz

REDAKCJA WYDAWNICTW "FOLIA OECONOMICA"

Halina Mortimer-Szymczak, Krystyna Piotrowska-Marczak
Zofia Zarzycka, Krystyna Twardowska

REDAKTOR ZESZYTU

Jerzy Regulski

RECENZENT ZESZYTU

Andrzej Barteczek

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Andrzej Prudel



A. 315

Podr. P. 23274/79, 1988

Powielono z maszynopisu dostarczonego przez autorów

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

1988

Wydanie I. Nakład 210+90 egz. Ark. wyd. 6,8.
Ark. druk. 6,625. Papier kl. IV, 70 g, 70x100.
Zam. 32/1640/87. H-9. Cena zł 272,-

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź, ul. Nowotki 143

ISSN 0208-6018

WSTĘP.

Obszar Polski cechuje występowanie zróżnicowań regionalnych, przejawiających się w rozwoju gospodarczym, zagospodarowaniu przestrzennym, warunkach środowiskowych, funkcjonowaniu sieci osadniczej i poziomie życia ludności. Cele polityki przestrzennej państwa stanowią w znacznej mierze ich pochodną i są różne dla poszczególnych regionów.

W obecnej sytuacji gospodarczej funkcjonuje szereg instrumentów ekonomicznych, z których większość ma charakter centralny i jest stosowana w sposób jednolity w skali kraju. Służą one realizacji celów polityki gospodarczej i często są odzwierciedleniem aktualnej sytuacji gospodarczej oraz gałęziowo-branżowej strategii rozwoju. Instrumenty te posiadają mechanizmy różnicujące ich działanie w układach gałęziowo-branżowych (pionowych) przy nie różnicowaniu ich w układach terytorialnych (poziomych).

Proces zagospodarowania zachodzi w przestrzeni, aktywnie ją kształtując. Stosowanie centralnych instrumentów gospodarczych wywołuje skutki przestrzenne. Zachodzi obawa, iż cele polityki gospodarczej nie są zgodne z celami polityki przestrzennej, a w wyniku tego centralne instrumenty ekonomiczne wywołują negatywne skutki w sferze polityki przestrzennej i stanowią istotne ograniczenie możliwości realizacji jej celów. Jakkolwiek problem spójności polityki gospodarczej z przestrzenią był wielokrotnie poruszany w literaturze, to brak jest badań empirycznych, które by go weryfikowały i wskazywały skalę konsekwencji stosowania centralnych instrumentów gospodarczych dla rozwoju regionalnego i realizacji celów polityki przestrzennej.

Celem pracy jest stwierdzenie, czy stosowanie jednolitych w skali kraju instrumentów gospodarczych nie stoi w sprzeczności z polityką przestrzenną państwa i określenie, w jakim stopniu skutki przestrzenne przez nie wywołane są zgodne z jej celami.

Wprowadzeniu reformy gospodarczej towarzyszyło opracowanie nowych instrumentów gospodarczych. Za ich pomocą administracja miała realizować strategiczne cele gospodarcze oraz zachować możliwość

sterowania gospodarką, przy jednocześnie powszechnie obowiązujących nowych regulacjach prawnych i ekonomicznych związanych z rozszerzeniem samodzielności przedsiębiorstw. Jednym z nowych centralnych instrumentów był system odpisów na Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej (PFAZ). Był on instrumentem o dużej sile oddziaływania na przedsiębiorstwa i pełnił istotną rolę w realizacji strategii gospodarczej państwa. PFAZ zajmował istotne miejsce w hierarchii instrumentów pozostających w gestii centrum. Jednocześnie zasady jego działania budziły wiele kontrowersji. Jego oddziaływanie wykraczało poza wąsko rozumianą sferę gospodarczą. Skutki stosowania PFAZ odczuwalne były w obszarze zainteresowań wielu innych rodzajów polityk, m. in. w sferze polityki przestrzennej. Stanowiło to przesłankę do objęcia badaniami empirycznymi skutków przestrzennych wywołanych stosowaniem właśnie tego instrumentu gospodarczego.

Wyniki przeprowadzonych badań prezentuje niniejsza praca¹. Jednakże by zrozumieć ich przydatność do weryfikacji postawionego problemu niezbędne było zidentyfikowanie pojęć z zakresu polityki przestrzennej, czemu poświęcono pierwszą część pracy (rozdz. 1). Określono w niej także stopień i charakter zróżnicowań regionalnych kraju oraz zidentyfikowano cele polityki przestrzennej w stosunku do poszczególnych regionów.

Druga część pracy (rozdz. 2) prezentuje zadania polityki gospodarczej oraz instrumenty realizacji jej celów, z uwzględnieniem okresu wdrażania reformy gospodarczej. W celu wyłonienia instrumentu ekonomicznego, który miał być poddany badaniu przeanalizowano również związki między polityką gospodarczą a polityką przestrzenną, głównie w zakresie instrumentarium i obszarów oddziaływań wspólnych dla obu rodzajów polityk. Na podstawie przeprowadzonych rozważań uzasadniono wybór odpisów na PFAZ, przedstawiono mechanizm jego funkcjonowania i na tym tle opracowano metodę badawczą.

Kolejną część pracy (rozdz. 3) stanowią badania empiryczne², dotyczące funkcjonowania odpisów na PFAZ w latach 1982-1983 w ra-

¹ Prezentowana praca jest skrótem rozprawy doktorskiej napisanej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, obronionej w listopadzie 1986 r.

² Prace empiryczne były podjęte w ramach zadania badawczego nt.: "Władze lokalne a niezależne podmioty gospodarcze - ekonomiczne narzędzia oddziaływania" realizowanego w zespole kierowanym przez dr. hab. T. Markowskiego w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego w grupie tematycznej VI P.W. 11/10, której koordynatorem był prof. dr hab. J. Regulski.

mach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu, ich sumy oraz w przemyśle globalnie, przeprowadzone w układzie przestrzennym województw. Zawiera ona także wyniki badań i ich interpretację.

Ostatnia część pracy (rozdz. 4) obejmuje określenie, na podstawie wyników badań empirycznych, stopnia zgodności skutków funkcjonowania odpisów na PFAZ z celami polityki przestrzennej, zidentyfikowanymi w pierwszej części pracy. Rozdział 4 kończy się próbą uogólnienia wniosków oraz postulatami dotyczącymi regionalizacji instrumentów gospodarczych i koordynacji polityki gospodarczej z przestrzenną.

Przydatność pracy polega na udowodnieniu i uświadomieniu istnienia wieloaspektowych skutków stosowania instrumentów gospodarczych na przykładzie sfery polityki przestrzennej. Wobec faktu aktualnego charakteru poruszanych problemów praca może być użyteczna przy wprowadzaniu nowych bądź modyfikacji starych instrumentów gospodarczych, wskazując skalę ich negatywnych oddziaływań na realizację celów polityki przestrzennej. Praca zawiera także postulaty niezbędnych działań, mających na celu likwidację bądź ograniczenie negatywnych skutków stosowania dotychczasowych rozwiązań dla rozwoju regionalnego oraz ograniczenie niespójności polityki gospodarczej z przestrzenną. Mogą one być wykorzystane przez decydentów przy tworzeniu kolejnych, nowych instrumentów gospodarczych.

Na zakończenie uwag wstępnych chciałbym podziękować promotorowi mojej rozprawy doktorskiej prof. dr. hab. J. Regulskiemu za inspirację i opiekę naukową oraz recenzentom doc. dr. hab. S. Broniewskiemu oraz doc. dr. hab. J. Macieji za cenne uwagi, które wzbogaciły wartość merytoryczną pracy. Słowa podziękowania należą się także kolegom z Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast, których uwagi były mi bardzo pomocne, a szczególnie dr. hab. T. Markowskiemu za trud przeczytania maszynopisu i cenne wskazówki.

R o z d z i a ł 1

POLITYKA PRZESTRZENNA

1.1. Pojęcie polityki przestrzennej

Pojęcie polityki można określić jako działalność społeczną, wytyczaną przez ośrodek kierowniczy sformalizowanej grupy dążącej do zrealizowania celów wybranych w wyniku oceny ich znaczenia dla dziedziny, w której jest prowadzona. Realizacja polityki rozpatrywana w kontekście wyznaczonych celów będzie polegać na stosowaniu przez ośrodek kierowniczy (decyzyjny) środków i narzędzi oddziaływania na inne podmioty, w efekcie czego cele zostaną zrealizowane¹.

J. Regulski² definiuje politykę jako działanie świadome, celowe, ciągłe i suwerenne, polegające na kierowaniu procesami z natury swej nie dającymi się w pełni sterować. Działanie to można podzielić na trzy podstawowe etapy:

- określanie celów,
- opracowywanie i przyjęcie strategii,
- sterowanie rozwojem i przeciwdziałanie zaburzeniom.

Podmiotem polityki jest jednostka, posiadająca odpowiedni zakres autonomii. Jest nim zwykle państwo i instytucje z nim związane.

Przedmiot polityki - to dziedzina, do której należą cele polityki. Podmiot polityki oddziałuje na zachowanie uczestników procesów, będących przedmiotem polityki. Są to autonomiczne jednostki, takie jak: ludzie, przedsiębiorstwa itp. Podmiot polityki wpływa na zachowania uczestników m. in. za pomocą instrumentów, tzn. prawem określonych sposobów oddziaływania. Definicje te są

¹ K. O p a ł k o, Przedmiot nauk politycznych, [w:] Podstawy nauk politycznych, Warszawa 1979, s. 9.

² J. R e g u l s k i, Ekonomia miasta, Warszawa 1982, s. 194.

zbieżne i pozwalają w wystarczającym stopniu, w miarę jednoznacznie określić pojęcie polityki, jak i sposób jej realizacji.

W rozważaniach nad polityką przestrzenną spotyka się wiele definicji. Reprezentują one dwa nurty pojmowania polityki przestrzennej:

a) szeroki - w ramach którego przedmiotem polityki przestrzennej jest aspekt przestrzenny wszelkiej działalności ludzkiej, wszystkich procesów społeczno-gospodarczych;

b) wąski - który pojmuje politykę przestrzenną jako działanie mające na celu rozmieszczenie ludności i funkcji oraz zagospodarowanie i użytkowanie terenu; jest to de facto lokalizowanie funkcji i inwestycji.

W dość bogatej literaturze dotyczącej problematyki przestrzennej znajduje się wiele definicji polityki przestrzennej.

Regulski definiuje politykę przestrzenną jako działalność dotyczącą "planowego rozmieszczenia ludności i funkcji (produkcji i usług) oraz kształtowania systemów infrastruktury o znaczeniu krajowym"³. K. Secomski uważa, iż "polityka przestrzenna to zapewnienie ładu przestrzennego i harmonii układów przestrzennych, optymalne kształtowanie i wykorzystanie przestrzeni oraz racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych w ścisłych powiązaniach z procesami rozwoju społeczno-gospodarczego kraju". W uzupełnieniu definicji autor podkreśla, iż jest to działanie celowe, dążące przede wszystkim do "racjonalizacji gospodarki przestrzennej" dla zdynamizowania rozwoju całego kraju oraz poszczególnych regionów oraz do "wszechstronnego wykorzystania przestrzeni, które ma prowadzić do zaspokojenia różnorodnych potrzeb społeczeństwa"⁴.

B. Winiarski definiuje politykę przestrzenną jako "całokształt czynności centralnej władzy państwowej, a także władz i organów administracji państwowej niższych szczebli w zakresie świadomego i celowego oddziaływania na kierunki i przebieg procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego w wymiarze przestrzennym oraz dokonujące się w toku tego procesu zagospodarowanie terytorium kraju i jego regionów. Polityka przestrzenna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej państwa"⁵.

³ Ibidem.

⁴ K. Secomski, Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii, Warszawa 1978, s. 320.

⁵ B. Winiarski, Polityka regionalna, Warszawa 1978, s. 129.

Przedstawione definicje reprezentują nurt szerokiego pojmowania polityki przestrzennej. Traktują one politykę przestrzenną jako kształtowanie terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych. Definicje te niejako uzupełniają się poprzez fakt podkreślania pewnych istotnych elementów, których brak w pozostałych sformułowaniach. W definicji Secomskiego podkreślona jest racjonalność wykorzystania przestrzeni w celu zaspokojenia różnorodnych potrzeb społeczeństwa. Winiarski uwzględnia bardzo istotne zagadnienia podmiotowości polityki prowadzonej przez centrum oraz polityki w obrębie regionów, prowadzonej przez władze regionalne.

J. Goryński formułuje następującą definicję: "Polityka przestrzenna jest sferą działania mającego za zadanie ustalenie celów i środków kształtowania zagospodarowania i użytkowania przestrzeni"⁶. Sformułowanie to opiera się w dużym stopniu na definicji U. Brössego, jednego z głównych teoretyków polityki przestrzennej, który podaje, że: "nauka o polityce przestrzennej lub teorii polityki przestrzennej bada warunki i możliwości celowego kształtowania rozwoju i użytkowania przestrzeni lub regionów. Polityka przestrzenna polega na świadomym posługiwaniu się przydatnymi narzędziami przez państwo lub instytucje związane z państwem, zmierzającym do celowego kształtowania rozwoju i użytkowania obszarów i regionów"⁷.

Definicja Brössego wydaje się najpełniejsza, gdyż ujmuje zarówno problem "celowości" tego działania, jego podmiotowości, jak i posługiwania się przydatnym instrumentarium.

Nurt "wąskiego" pojmowania polityki przestrzennej nie jest powszechny na etapie definiowania tego pojęcia. Pojawia się on dopiero w rozważaniach nad koncepcjami polityki przestrzennej lub w procesie zawężania problematyki w trakcie prowadzonych badań.

Polityka przestrzenna jest działaniem celowym, jak to wynika z samej definicji. Jej cele mogą być rozpatrywane na kilku poziomach ogólności. Poziom najwyższy obejmuje cele generalne, stawiane przez państwo. Należą do nich: wzrost (rozwój) gospodarczy, społeczny, kulturalny, równość, racjonalność, stabilność, jakość życia i udział społeczeństwa w prowadzonej polityce.

⁶ J. G o r y ń s k i, Polityka przestrzenna, Warszawa 1982, s. 11.

⁷ U. B r ö s s e, Raumordnungspolitik, Berlin-New York 1975 (cyt. za: G o r y ń s k i m, Polityka przestrzenna..., s. 14).

Goryński w ramach celów ogólnych polityki przestrzennej wyróżnia dwie kategorie⁸:

a) cel równości, wyrażający się w tzw. "egalitaryzmie przestrzennym" (tzn. równości przestrzennej szans i ludzi wobec prawa);

b) cele ekonomiczne, techniczne (z podkreśleniem zasady racjonalności wszelkich działań).

Winiarski podaje również podział celów ogólnych polityki przestrzennej. Według niego istnieją trzy zasadnicze grupy⁹:

1) ekonomiczna, wyrażająca się w dążeniu do zapewnienia optymalnego wykorzystania w danym czasie warunków i posiadanych zasobów oraz optymalnego wykorzystania czynników wytwórczych w procesie gospodarczym;

2) społeczna, którą można ująć w dwie grupy:

- kształtowanie poziomu warunków życia ludności, zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych,

- egalitaryzacja w poziomie warunków bytowych;

3) ekologiczna, tzn. ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego.

B. Malisz zaproponował podział głównych celów polityki przestrzennej na¹⁰:

a) być, przetrwać (cel ten ujmuje całokształt działań ludzkich oraz zasadę ochrony środowiska jako warunek możliwości ich dalszego prowadzenia);

b) racjonalnie gospodarować (co można odnieść do celów ekonomicznych w podziale Winiarskiego);

c) sprawiedliwie dzielić (łączy się to z kategorią celów społecznych u Winiarskiego oraz zasadą egalitaryzmu przestrzennego u Goryńskiego).

W koncepcjach teoretyków zachodnich uwzględnia się cztery podstawowe cele polityki przestrzennej: równość, wzrost, stabilność oraz ochronę środowiska¹¹. Za główny cel o charakterze pozaekonomicznym uważa się równość - rozumianą jako zapewnienie na całym obszarze państwa podobnego poziomu warunków życia ludności. Wzrost

⁸ G o r y ń s k i, Polityka przestrzenna...

⁹ W i n i a r s k i, Polityka regionalna...

¹⁰ Wypowiedź na konferencji nt.: "Ogólna koncepcja systemu instrumentów polityki przestrzennej", Jabłonna 30 VI-1 VII.

¹¹ Die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Europa. Zugrundehigende Kräfte und angewandte Strategie. Schrift: "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Berlin 1977.

(rozwój) jest dominującym celem ekonomicznym, pojmowanym w kategoriach maksymalizacji dochodu netto. Stabilność rozumie się jako ograniczenie stopnia zmienności różnorodnych procesów, np. jest to konieczność różnicowania struktur gałęziowych przemysłu na danym obszarze. Takie zróżnicowanie zapewnia nie tylko stały rozwój danego obszaru, ale również pozwala na realizację tego procesu bez konieczności dużych przemieszczeń w przestrzeni, które mogłyby prowadzić do wysokich zróżnicowań regionalnych dochodów.

Określenie celów szczegółowych, stanowiących niższy poziom od poziomu celów ogólnych, pozostaje pod wpływem aktualnych poglądów na sposób prowadzenia polityki przestrzennej na danym obszarze. W literaturze brak teoretycznych koncepcji celów na tym poziomie. Jedynie z doświadczeń poszczególnych krajów, przy uwzględnianiu specyfiki systemu społeczno-gospodarczego, możliwe jest wyspecyfikowanie celów szczegółowych.

1.2. Zróżnicowania regionalne Polski

1.2.1. Zróżnicowania regionalne rozwoju ziem polskich w okresie zaborów

Struktura zagospodarowania przestrzennego kraju jest wypadkową wielu procesów historycznych. Obecna struktura rozmieszczenia ludności i gospodarki na terytorium Polski, oraz istniejące zróżnicowania regionalne, są wynikiem procesów zachodzących głównie w trzech okresach¹²:

- w czasie zaborów ziem polskich w XIX w.;
- w ciągu dwudziestolecia międzywojennego po odrodzeniu się państwa polskiego;
- po II wojnie światowej i dokonaniu się podstawowych przeobrażeń w ustroju społeczno-ekonomicznym Polski, a także po wprowadzeniu zmian w jego granicach.

W okresie rozbiorów ziemie polskie były podzielone między trzy mocarstwa: Prusy, Rosję i Austrię.

Pod względem poziomu gospodarczego i rozwoju przemysłu najlepiej były rozwinięte ziemie zaboru pruskiego. Proces najsilniejszego uprzemysłowienia i intensywnego inwestowania przypada na lata 1860-1913. W jego wyniku zagospodarowano niektóre rejony Dolnego

¹² Winiański, Polityka regionalna..., s. 98.

Śląska (okręg Wrocławia i rejon Podsudecia), a także ośrodki leżące w części północnej zaboru: Szczecin, Poznań, Gdańsk, Bydgoszcz, Toruń, Elbląg oraz rozwijający się szybko od końca XVIII w. Górnośląski Okręg Przemysłowy. Rozwój południowych ziem zaboru oparty był na występujących tam surowcach mineralnych (węgiel kamienny na Górnym Śląsku i w okolicach Wałbrzycha). Obszary Wielkopolski i Pomorza rozwinęły się na bazie surowców pochodzenia rolniczego.

Znacznie słabiej przebiegały procesy industrializacji w zaborze rosyjskim. Na terenie Królestwa Polskiego i w rejonie białostockim rozwijał się przemysł oparty głównie na taniej sile roboczej i możliwościach zbytu na rynkach wschodnich. Powstały okręgi przemysłowe, takie jak: Łódź (włókiennictwo), Częstochowa, Radomsko i Tomaszów Mazowiecki, leżące na terenie najsilniej wówczas uprzemysłowionej guberni piotrkowskiej. Drugim okręgiem przemysłowym była dawna gubernia warszawska z ośrodkami w Warszawie, Żyrardowie, Włocławku. Ponadto przemysł tekstylny rozwinął się w Białymstoku. Na terenie zaboru rosyjskiego powstał także górniczy okręg dąbrowsko-sosnowiecki, tzw. Zagłębie Dąbrowskie.

Najniższym stopniem uprzemysłowienia cechował się zabór austriacki. Rozwinięte gospodarczo były jedynie obszary: południowo-wschodniej Małopolski, gdzie występowały złoża ropy naftowej oraz okolice Krakowa - bogate w złoża soli i węgla. Najlepiej był rozwinięty okręg bielsko-bialski z dominującym przemysłem włókienniczym, maszynowym i metalowym.

Zróżnicowane uprzemysłowienie ziem polskich obrazuje doskonale wskaźnik liczby zatrudnionych w przemyśle na 1000 mieszkańców. Wynosił on w zaborze pruskim - 63 osoby, w rosyjskim - 34 osoby, a austriackim tylko 6 osób na 1000 mieszkańców¹³.

Nierównomierności rozwoju przejawiały się także w rozwoju infrastruktury. Najlepiej była ona rozwinięta w zaborze pruskim, gdzie osiągnięto stosunkowo wysoki stopień zagospodarowania infrastrukturalnego całych miast i regionów (sieć drogowa i kolejowa). Zabór austriacki także charakteryzował się stosunkowo dobrym rozwojem sieci drogowej i kolejowej. Największe braki i opóźnienia w rozwoju infrastruktury zarówno ekonomicznej, jak i społecznej występowały na ziemiach zaboru rosyjskiego. Ponadto ze względów mi-

¹³ B. Małysz, Ewolucja struktury przestrzennej kraju, [w:] Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Wrocław 1978, s. 42.

litarnych nie rozwijano w tym okresie obszarów pogranicza, co wytwarzało swego rodzaju pustkę gospodarczą na styku zaborów.

1.2.2. Zróżnicowanie regionalne w okresie Polski międzywojennej

Pierwsze lata po uzyskaniu niepodległości państwa polskiego w 1919 r. były szczególnie trudne i przebiegały pod znakiem usuwania zniszczeń wojennych i ujednolicania administracji oraz tworzenia połączeń komunikacyjnych między izolowanymi w okresie zaborów ziemiami polskimi.

Był to okres scalania ziem polskich. Niepodległa Polska odbudowywała się jako państwo kapitalistyczne. Była krajem rolniczym, w którym 60% ludności utrzymywało się z rolnictwa.

Jedną z pierwszych dużych operacji, mających na celu rozwój gospodarczy kraju, było zagospodarowanie małego odcinka wybrzeża przypisanego Polsce. Polegało ono na wybudowaniu na słabo rozwiniętym gospodarczo obszarze nadmorskim portu w Gdyni i powiązanie go układem komunikacyjnym z najbardziej uprzemysłowionym regionem kraju - Śląskiem. Opierając się na koncepcji rozwoju przemysłu zbrojeniowego powstały w regionie Polski centralnej duże zakłady przemysłowe w Radomiu, Skarżysku Kamiennej, Starachowicach i Kielcach. Jednocześnie za pomocą ulg podatkowych starano się nakłonić prywatnych inwestorów do inwestowania na obszarach słabo uprzemysłowionych i słabo rozwiniętych gospodarczo, do których należały wówczas ziemie województw: zreszowskiego, kieleckiego, lubelskiego i częściowo krakowskiego.

Na podstawie centralnego planu inwestycyjnego na lata 1936-1940 przewidującego rozbudowę przemysłu lotniczego, maszynowego, chemicznego oraz ulepszeń w dziedzinie komunikacji stworzono podstawy do zapoczątkowania industrializacji kraju oraz wyeliminowania rozpiętości ekonomicznych między tzw. Polską A i B (Polska A - obejmowała tereny położone na zachód od Wisły, a Polska B tereny na wschód od Wisły). Główną inwestycją była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego, o której lokalizacji przesądziły względy obronnościowe, zakładające lokalizację przemysłu w regionie względnie oddalonym od zachodnich, jak i wschodnich granic Polski. Okręg ten miał się składać z trzech wyspecjalizowanych w funkcjach obszarów: tereny województwa kieleckiego - baza surowcowa, tereny województwa lubelskiego - baza aprowizacyjna, okręg sandomierski - baza prze-

mysłu przetwórczego. Budowa COP była dużym przedsięwzięciem na rzecz zmiany struktury przestrzennej kraju i aktywizacji obszarów słabo rozwiniętych. Realizacja programu inwestycyjnego COP została przerwana w 1939 r. na skutek wybuchu II wojny światowej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że działania podjęte przez państwo, mimo trudnych warunków gospodarowania w początkach odrodzonej państwowości oraz kryzysu gospodarczego w latach 1928-1933, przyniosły efekt w postaci pewnych przekształceń struktury przestrzennej gospodarki. Zmniejszyły się także dysproporcje w rozwoju uprzemysłowienia kraju, co miało swój wyraz we wzroście poziomu zatrudnienia w przemyśle w województwach słabo uprzemysłowionych: białostockim, kieleckim, warszawskim, lubelskim, a stagnacji lub jego spadku w województwach północno-zachodnich: zielonogórskim, gdańskim, wrocławskim, koszalińskim i szczecińskim. Ograniczeniu uległy także dysproporcje w zagospodarowaniu infrastrukturalnym kraju.

1.2.3. Kierunki zróżnicowań regionalnych w Polsce Ludowej

Struktura przestrzenna gospodarki Polski po II wojnie światowej była wynikiem zróżnicowań powstałych w okresie zaborów, polityki interwencyjnej państwa w okresie międzywojennym oraz strat wojennych i doraźnie podejmowanych aktów odbudowy, przyjmujących najczęściej bezplanowy, spontaniczny charakter. W okresie powojenny Polska wchodziła ze stratą 6 mln obywateli i 38% strat w majątku trwałym. Nastąpiło także przesunięcie terytorium państwa polskiego na zachód. Ziemie odzyskane stanowiły 1/3 obszaru kraju w jego nowych granicach i charakteryzowały się wysokim stopniem zniszczenia.

Stan wyjściowy struktury przestrzennej polskiej gospodarki po II wojnie światowej można scharakteryzować w następujący sposób¹⁴:

1. Odzyskany, wysoki potencjał ekonomiczny na zachodzie charakteryzował się dużym stopniem zdewastowania i brakiem urządzeń przemysłowych i infrastrukturalnych, częściowo zdemontowanych i wywiezionych przez okupanta. Obszar ziem zachodnich wymagał zaludnienia, gdyż ludność niemiecka w znacznej mierze opuściła te regiony.

¹⁴ Winiarski, Polityka regionalna..., s. 112.

2. Województwa położone na wschód od Wisły charakteryzowały się niskim stopniem uprzemysłowienia i słabym zagospodarowaniem infrastrukturalnym, będącym spuścizną okresów zaboru.

3. Województwa centralne charakteryzowały się zróżnicowaniem pod względem rozwoju gospodarczego pogłębianego jeszcze zniszczeniami potencjału okręgu warszawskiego w czasie II wojny światowej. Niemal w samym centrum występował pas obszarów słabo zagospodarowanych, ciągnący się między terenami rozwiniętymi przemysłowo w XIX w. (wokół Warszawy i Łodzi) a terenami dobrze zagospodarowanej Wielkopolski.

4. Górny Śląsk pozostał rejonem koncentracji potencjału ekonomicznego. Uniknął on zniszczeń wojennych, podobnie jak zachodnia część województwa krakowskiego.

Pierwsze posunięcia w zakresie kształtowania struktury przestrzennej gospodarki Polski były wymuszone istniejącą sytuacją. Obejmowały one odbudowę zniszczonego potencjału gospodarczego w warunkach ograniczeń nakładów inwestycyjnych, co utrwaliło istniejącą strukturę przestrzenną kraju oraz odbudowę i uruchomienie sieci komunikacyjnej kraju i odbudowę zasobów mieszkaniowych. Rozpoczął się także proces zaludnienia ziem zachodnich i północnych oraz okres dużych ruchów migracyjnych ludności. Struktura przestrzenna w 1950 r. była powtórzeniem od dawna istniejących, ukształtowanych w procesach inwestycyjnych dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Zagospodarowanie przestrzenne kraju układało się w strefy, biegnące południkowo¹⁵. Im bardziej na wschód, tym słabsze było za-inwestowanie. Potencjał przemysłowy charakteryzował się nadmierną koncentracją. Największa wartość potencjału przemysłowego była skupiona w regionie katowickim (łącznie z Częstochową i Bielsko-Białą) - 38% potencjału przemysłowego kraju. Województwa wrocławskie, opolskie, katowickie i krakowskie dawały łącznie 56% produkcji przemysłowej kraju, podobnie jak regiony zlokalizowane w pasie ciągnącym się od Górnego Śląska poza Łódź i Bydgoszcz do Zatoeki Gdańskiej. Poza tym mniejsze koncentracje występowały w województwach: poznańskim (5,2%) i warszawskim (6,3%). Regiony skupiające największy potencjał przemysłowy tworzyły w sumie kształt odwróconej litery T na mapie kraju.

¹⁵ B. M a l i s z, Ewolucja struktury przestrzennej kraju, Warszawa 1976, s. 43.

Rozwój powojennej gospodarki polskiej był realizowany głównie przez intensywną industrializację kraju, co wyrażało się w dominacji nakładów na inwestycje produkcyjne (średnio 70% całości nakładów). W strukturze inwestycji przemysłowych dominowały nakłady na przemysł paliw, metalowy, budowy maszyn, elektrotechniczny i środków transportu, chemiczny i energetykę. W planie 6-letnim zakładano dekoncentrację przemysłu, ale istniejące obiektywnie realia ekonomiczne zmusiły do lokalizowania nowych zakładów przemysłowych na obszarach uprzednio rozwiniętych oraz do koncentracji nakładów inwestycyjnych na obszarach nowo odkrytych złóż surowcowych. Potrzeba szybkiego wzrostu gospodarki determinowała strukturę inwestycji, tym samym ograniczając możliwość sterowania rozwojem regionów. Z drugiej strony, gałęziowa struktura tych inwestycji narzucała dalsze ograniczenia.

Większość inwestycji w przemyśle paliw, chemicznym, maszynowym i metalowym miała charakter związany i była uwarunkowana występowaniem złóż surowców lub dostępnością zasobów wodnych. Konsekwencją tego był duży wpływ struktury działowo-gałęziowej na rozwój regionów.

W rezultacie dynamicznego uprzemysłowienia terenów już rozwiniętych, gdzie wykorzystywano istniejącą infrastrukturę oraz tych obszarów spośród słabo rozwiniętych, które dysponowały zasobami bogactw naturalnych, struktura przestrzenna kraju uległa przeobrażeniom. Rozmyła się wyraźnie występująca przedtem odwrócona litera T. Powstały nowe okręgi przemysłowe, oparte na eksploatacji złóż bogactw naturalnych. W Polsce centralnej powstał w rejonie Konina okręg górnictwa węgla brunatnego, energetyki i hutnictwa aluminium; w Polsce południowo-wschodniej w rejonie Tarnobrzega powstało zagłębie siarkowe, a na Dolnym Śląsku w rejonie legnicko-głogowskim - okręg górnictwa i przemysłu miedziowego; w rejonie Turoszowa - okręg górnictwo-energetyczny. W wyniku procesów rozwoju na tych obszarach wykształcił się trójkąt, którego podstawę stanowiła południowa granica państwa, a wierzchołek - rejon Zatoeki Gdańskiej. Udział w produkcji globalnej kraju rejonów położonych w obrębie tego trójkąta wynosił 88%. Na tereny północno-wschodnie przypadało 12%, co świadczy o istniejących w dalszym ciągu dysproporcjach.

Intensywne procesy gospodarcze, zachodzące w latach powojennych, przyniosły zmianę struktury przestrzennej kraju, nie zlikwidowały jednak istniejących dysproporcji regionalnych i nie doprowadziły do aktywizacji ziem zacofanych gospodarczo.

Skrótko przedstawiona struktura zagospodarowania i uprzemysłowienia kraju potwierdza fakt istnienia dysproporcji regionalnych w Polsce, których jednym z przejawów są omówione różnice w stopniu wyposażenia w potencjał przemysłowy, a mające swoje implikacje w strukturze przestrzennej rozmieszczenia i wielkości zatrudnienia, warunkach i poziomie życia ludności oraz w stopniu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów.

1.3. Cele polityki przestrzennej

1.3.1. Ogólne założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r.

O ile w świetle definicji i analizy pojęć z zakresu polityki przestrzennej można stosunkowo łatwo określić jej cele w sferze teoretycznej, to ich identyfikacja na gruncie rzeczywistości i praktyki nastrocza pewne trudności. W odniesieniu do dalekowzrocznych zamierzeń szeroko rozumianej strategii rozwoju państwa formułowane cele polityki przestrzennej cechują się dużym stopniem ogólności i mają charakter postulatywny oraz ponadczasowy. Brak jest bowiem określenia zarówno horyzontu czasowego, jak i metod oraz instrumentów ich realizacji. Z drugiej strony, w odpowiedzi na aktualne problemy polityka przestrzenna formułuje cele bądź o dużym stopniu ogólności, jeżeli zasięg występowania problemu jest ogólnokrajowy, bądź o dużym stopniu konkretyzacji, jeżeli za ich pomocą mają być rozwiązywane lokalne problemy istotne jednak z punktu widzenia obszaru całej Polski lub wagi problemu.

Formalnie istnieje tylko jeden dokument, o charakterze globalnym, zawierający kompleksowe cele polityki przestrzennej oraz ich specyfikacje w stosunku do poszczególnych regionów. Jest nim plan przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. Zawarte są w nim zarówno cele ogólne polityki przestrzennej do 1990 r., jak i ich dezagregacja na poszczególne regiony z uwzględnieniem koncepcji krajowej.

Koncepcję tego planu określa się jako umiarkowaną policentryczną koncentrację działalności społeczno-gospodarczej¹⁶. Stru-

¹⁶ Por.: Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990, "Biuletyn KPZK PAN" 1974, z. 85; Procesy urbanizacji..., s. 47-50; Winiański, Polityka regionalna, Warszawa 1976, s. 120; H. Dziewoński, B. Małysz, Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju, "Studia KPZK PAN" 1970, t. 62; Gospodarka przestrzenna Polski, diagnoza i rekonstrukcja, Warszawa 1984.

ktura przestrzeni kraju ma być oparta na aglomeracjach i ośrodkach wzrostu o znaczeniu krajowym mających spełniać rolę najważniejszych ogniw sieci osadniczej. Zakłada się zróżnicowanie tempa i skali wzrostu tych ogniw oraz polaryzację kraju na tereny intensywnego inwestowania, w węzłach i pasmach układu oraz na obszary strefowe rolnictwa i wypoczynku, wyposażone w sieć ośrodków lokalnych. Położono nacisk na wykorzystanie specyfiki regionów uwzględniającej zarówno ich potencjał przemysłowy, jak i możliwości rozwoju wysokotowarowego rolnictwa oraz turystyki podniesionej do rangi gałęzi gospodarki narodowej.

Koncepcja zawarta w planie przestrzennego zagospodarowania kraju zakłada wykorzystanie efektów płynących z koncentracji przemysłu, sieci osiedleńczej i infrastruktury, których nie zapewnia lokalizacja rozproszona. W związku z tym przewiduje się intensywny rozwój aglomeracji miejskich oraz wytypowanych, wielofunkcyjnych miejskich ośrodków wzrostu, uzupełniających system aglomeracji miejskich i pełniących ogólnokrajowe funkcje produkcyjne i usługowe.

Jednocześnie kładzie się nacisk na racjonalną wielkość aglomeracji, tj. taką, która nie powoduje zjawisk ujemnych, towarzyszących nadmiernej urbanizacji.

Plan przestrzennego zagospodarowania kraju formułuje szereg celów, wśród których najważniejszymi są:

- kształtowanie środowiska przestrzennego, zgodnie z potrzebami obecnego i przyszłych pokoleń;
- przyspieszenie rozwoju kraju przez racjonalne wykorzystanie zasobów i rezerw poszczególnych regionów oraz racjonalne gospodarowanie przestrzenią;
- wzmocnienie integracji poszczególnych obszarów kraju;
- planowe i racjonalne zlokalizowanie nowego majątku narodowego;
- zmniejszenie różnic w warunkach rozwoju jednostki i poziomie życia ludności przez przyspieszenie i aktywizację obszarów słabiej rozwiniętych;
- pełniejsze wykorzystanie położenia Polski do współpracy międzynarodowej i powiązań komunikacyjnych.

Przy formułowaniu celów przyjęto założenie, iż prawidłowe kształtowanie rozwoju poszczególnych regionów powinno być związane ze stosowaniem ogólnokrajowych kryteriów efektywności. Gwarantem kompleksowej realizacji wytycznych celów jest zapewnienie ścisłego związku planów regionalnych i bieżącej działalności państwa i administracji terenowej z długofalową koncepcją rozwoju przestrzennego kraju.

1.3.2. Cele polityki przestrzennej w stosunku do rozwoju przemysłu na wyodrębnionych obszarach Polski

Generalnym, strategicznym, założeniem planu przestrzennego zagospodarowania kraju jest przyspieszenie wzrostu gospodarczego północnej i wschodniej części kraju, co ma się wyrażać zarówno w polityce lokalizacyjnej, jak i w silniejszych przesunięciach potencjału przemysłowego na te obszary¹⁷. Celem tego rodzaju manewru jest harmonijny rozwój kraju poprzez likwidację nadmiernych dysproporcji w poziomie uprzemysłowienia, urbanizacji, rozwoju sieci infrastruktury technicznej oraz poziomie życia ludności między północno-wschodnią Polską a pozostałymi obszarami kraju (zwłaszcza południowo-zachodnią częścią kraju).

Istotnym elementem koncepcji rozwoju północno-zachodniej części kraju jest wykorzystanie istniejących na niektórych obszarach rezerw siły roboczej.

Plan zakłada w szczególności silny rozwój pasa nadmorskiego oparty na przyspieszeniu i koordynacji rozwoju aglomeracji północnych: gdańskiej i szczecińskiej. Ich rozwój ma następować na bazie gospodarki morskiej. Przewiduje się także przyspieszenie rozwoju potencjalnych aglomeracji Koszalina i Olsztyna oraz obszarów nad dolną Odrą i Wisłą oraz Wartą i Notecią. Zakłada się także intensyfikację rozwoju aglomeracji bydgosko-toruńskiej.

W środkowej części kraju zakłada się umocnienie ogólnokrajowego znaczenia aglomeracji łódzkiej, warszawskiej i poznańskiej oraz silny rozwój aglomeracji Lublina w powiązaniu z nowym zagłębieniem węgla kamiennego. Istotne znaczenie ma także utworzenie nowego okręgu energetycznego, opartego na złożach węgla brunatnego w rejonie Bełchatowa.

W południowej części kraju działania mają uwzględniać warunki środowiskowe i istniejące tam silne zainwestowanie oraz koncentrować się na zmianach jakościowych i usuwaniu nadmiernej koncentracji, zwłaszcza w rejonie górnośląskim. Plan rozwoju tej części kraju zakłada modernizację i lepsze wykorzystanie skoncentrowanego w tej części kraju majątku i kadr.

¹⁷ Por.: Plan przestrzennego zagospodarowania..., s. 62; Malisz, Ewolucja struktury..., [w:] Procesy urbanizacji..., s. 48-50.

1.3.3. Zasady i kierunki rozmieszczenia przemysłu oraz zmiany przestrzennej struktury zatrudnienia w przemyśle

Perspektywiczne założenia rozwoju przemysłu stawiają jako główny cel dokonanie zmian w jego strukturze, mających na celu podnoszenie efektywności ekonomicznej na drodze wzrostu poziomu wydajności pracy, minimalizacji kosztów społecznych i zmniejszenia materiałochłonności¹⁸.

W wyniku realizacji programu produkcyjnego przemysłu, opartego na osiągnięciu niezbędnego zatrudnienia, nastąpi napływ ludności do regionów z intensywnie rozwijającym się przemysłem.

Występowanie tendencji do zmniejszania się zasobów siły roboczej ma odzwierciedlenie w planie, który zakłada nasilenie procesów modernizacyjnych i wdrażanie postępu technicznego w przemyśle, zwłaszcza na obszarach jego wysokiej koncentracji. Dotyczy to głównie obszaru aglomeracji ukształtowanych¹⁹, gdzie plan przestrzennego zagospodarowania kraju zakłada rozwój przemysłu oparty nie na wzroście zatrudnienia, ale na wdrażaniu mechanizacji i automatyzacji produkcji oraz wprowadzeniu nowoczesnej organizacji pracy i technologii produkcji.

Koncepcja rozwoju i rozmieszczenia przemysłu w poszczególnych częściach kraju zakłada:

- racjonalne wykorzystanie zasobów ludzkich opartych na procesach modernizacyjnych, wdrażaniu mechanizacji oraz innych technik z dziedziny organizacji i produkcji na obszarach intensywnego zainwestowania i wysokiej koncentracji potencjału przemysłowego, będących obszarami wysokiego deficytu siły roboczej;
- rozwijanie racjonalnej specjalizacji produkcji przemysłowej opartej na warunkach i predyspozycjach regionów oraz formowanie terytorialnych kompleksów przemysłowych poprzez odpowiednią politykę lokalizacyjną;
- nasilenie procesów modernizacji przemysłu w aglomeracjach ukształtowanych, szczególnie śląskiej i łódzkiej;
- przyspieszenie uprzemysłowienia północno-zachodniej części kraju m. in. dzięki wykorzystaniu dobrych warunków wodnych dolnej i środkowej Odry, dolnej Wisły, dolnej Warty i Noteci dla

¹⁸ Plan przestrzennego zagospodarowania..., s. 80-90.

¹⁹ Należą do nich aglomeracje: katowicka, warszawska, łódzka, gdańska, krakowska, wrocławska, poznańska, szczecińska, bydgosko-toruńska, sudecka, (wg klasyfikacji w Planie przestrzennego zagospodarowania...)

lokalizacji przemysłu o charakterze wodochłonnym, o dużym stopniu automatyzacji i niskiej pracochłonności, zwłaszcza przemysłu chemicznego, metalurgicznego, energetycznego oraz celulozowo-papierniczego;

- przyspieszenie procesu uprzemysławiania regionów północno-wschodnich przez rozwój kompleksu żywnościowego oraz przemysłu o charakterze pracochłonnym.

Plan zakłada zmianę w strukturze zatrudnienia w przemyśle w poszczególnych regionach jako wynik zmniejszania dysproporcji w stopniu ich uprzemysłowienia. Przekształcenia w strukturze zatrudnienia w przemyśle mają polegać na podnoszeniu poziomu uprzemysłowienia regionów północnego i południowo-wschodniego oraz stopniowym przesuwaniu potencjału przemysłowego na obszary dotychczas słabo rozwinięte w północnej i wschodniej Polsce. W wyniku tych tendencji ma nastąpić zmiana proporcji zatrudnienia w sektorach I i II. Polegać ona ma na:

- spadku zatrudnienia w rolnictwie w regionach południowo-wschodnich, wschodnich i centralnych;

- wzroście zatrudnienia w przemyśle i budownictwie, zwłaszcza na obszarach północnych, wschodnich i centralnych; w regionach uprzemysłowionych ma nastąpić proces rekonstrukcji i unowocześniania potencjału przemysłowego przy minimalnym wzroście zatrudnienia (ukształtowane aglomeracje miejskie i rozwinięte ośrodki przemysłowe w regionie katowickim, łódzkim, opolskim, wrocławskim i krakowskim).

Na podstawie ogólnych założeń dotyczących kształtowania struktury przestrzennej kraju i koncepcji rozwoju przemysłu w planie przewiduje się wzrost zatrudnienia w przemyśle w poszczególnych regionach, co obrazuje tab. 1.1.

Planowe rozmieszczenie przemysłu i zmiany jego struktury znalazły odbicie w planowanej strukturze i proporcjach przyrostu zatrudnienia w poszczególnych regionach. Udział zatrudnionych w przemyśle i jego dynamika wzrostu w strukturze kraju są odzwierciedleniem zawartych w planie koncepcji rozwoju zarówno poszczególnych regionów, jak i rozmieszczenia przemysłu w kraju (tab. 1.2).

Tabela 1.1

Przewidywany wzrost zatrudnienia w przemyśle
wg grup województw

Wzrost zatrudnienia (w %)	Województwa
60 i więcej	szczecińskie koszalińskie warszawskie (bez m. st. Warszawy) białostockie olsztyńskie gdańskie zielonogórskie
40-60	rzyszowskie bydgoskie lubelskie opolskie kieleckie poznańskie
Poniżej 40	wrocławskie krakowskie łódzkie katowickie

Źródło: Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990, "Biuletyn KPZK PAN" 1974, z. 85, s. 83.

Tabela 1.2

Przewidywane zmiany w zatrudnieniu w przemyśle wg regionów

Region	Udział w zatrudnieniu w przemyśle kraju (w %)		Dynamika wzrostu zatrudnienia w latach 1970-1990 (1970 = 100)
	1970	1990	
Zatrudnienia ogółem	100	100	-
Północny (białostockie, gdańskie, bydgoskie, koszalińskie, olsztyńskie, szczecińskie)	17	20	166
Południowy (krakowskie, katowickie, opolskie, wrocławskie)	42	38	126
Pozostałe	41	42	-

Źródło: Jak w tab. 1.1.

1.3.4. Hipoteza migracji i rozmieszczenia ludności

Założenia dotyczące zmiany struktury przestrzennej i społeczno-ekonomicznej kraju zostały oparte na koncepcji zmian w rozmieszczeniu ludności. Fakt występowania na pewnych obszarach rezerw siły roboczej, przy ich braku na innych, zmusza do rozpatrywania procesów przekształceń społeczno-ekonomicznych w kontekście zachowań przestrzennych ludności.

Koncepcja uprzemysławiania regionów północnych ma swoje odzwierciedlenie w przewidywanej w planie migracji międzyregionalnej. Przewiduje się, iż region szczeciński i gdański będą obok warszawskiego, katowickiego i opolskiego obszarami wchłaniającymi migrantów z regionów południowo-wschodnich i centralno-wschodnich. Regiony te, przy istniejącej strukturze agrarnej, mają możliwość zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie,

Regiony: bydgoski, zielonogórski, koszaliński, wrocławski i poznański powinny realizować swoje cele rozwojowe opierając się na posiadanych zasobach siły roboczej.

W wyniku przewidywanych migracji międzyregionalnych zakłada się zmiany proporcji między poszczególnymi regionami w zaludnieniu kraju. Wzrośnie udział regionów północnych i zachodnich, przy minimalnym wzroście makroregionu południowego i spadku udziału w zaludnieniu regionów wschodnich oraz regionu łódzkiego i kieleckiego.

Określone w planie przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. cele polityki przestrzennej zostały sformułowane w nawiązaniu do istniejących zróżnicowań regionalnych Polski. Likwidacja nadmiernych dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów kraju miała być głównym przedmiotem oddziaływań polityki przestrzennej. Wskazuje to na znaczenie tego problemu dla harmonijnego rozwoju kraju i konieczności jego rozwiązania poprzez prowadzenie aktywnej i konsekwentnej polityki przestrzennej na szczeblu centralnym.

1.3.5. Cele polityki przestrzennej wg założeń planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1995 r.

Jasno określone cele polityki przestrzennej w planie przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. w zakresie likwidacji dysproporcji regionalnych nie zostały zrealizowane. Jak to wy-

nika z opracowań zawartych w "Diagnozie stanu gospodarki przestrzennej" opracowanej przez KPZK zróżnicowania regionalne istnieją nadal i nic nie wskazuje na prowadzenie działań lub inicjowanie procesów mających służyć ich złagodzeniu. Nastąpiły zmiany w warunkach gospodarowania, a w 1981 r. zmienił się wraz z opracowaniem reformy gospodarczej system funkcjonowania gospodarki narodowej. Istotne znaczenie miało określenie nowej roli planu przestrzennego w ustawie o planowaniu przestrzennym (1984 r.) oraz o planowaniu społeczno-gospodarczym (1982 r.), a także w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (1983 r.). Zaistniała potrzeba opracowania nowego dokumentu określającego zasady i cele polityki przestrzennej, wynikająca zarówno z nowych warunków jakościowych, jak i z realizacji zasady planowania kroczącego. W 1985 r. sformułowano założenia do planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1995 r., stanowiące zamknięcie pierwszej fazy prac nad projektem planu. Założenia te cechują się dużym stopniem ogólności i nie precyzują celów polityki przestrzennej w sposób tak szczegółowy, jak w poprzednio omawianym dokumencie. Większą wagę przywiązuje się w nich do określenia instrumentarium polityki przestrzennej i sposobu realizacji jej celów sformułowanych na tym etapie prac w sposób ogólny.

W założeniach stwierdza się, iż na przyszły kształt zagospodarowania przestrzennego kraju oddziaływać będą różne, czasami przeciwstawne tendencje²⁰. Dominującą z nich będzie tendencja do egalitaryzmu regionalnego, która w sferze przestrzennego zagospodarowania kraju przejawiałaby się w dążeniu do względnie równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych. Przyjęto, iż polityka przestrzenna dążyłaby do uzyskania równomiernej struktury funkcjonalno-przestrzennej osadnictwa w skojarzeniu ze względnie równomiernym rozmieszczeniem sił wytwórczych. W wyniku dominacji tendencji do egalitaryzmu regionalnego nastąpiłaby dynamizacja rozwoju północnej i wschodniej części kraju.

Formułowanie celów polityki przestrzennej na lata 1986-1995 powinno się odbywać zgodnie z zapisem w ustawie, który stwierdza, iż cele i zasady polityki przestrzennej państwa powinny być formułowane w nawiązaniu do istniejących zróżnicowań regionalnych²¹.

²⁰ Założenia do planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1995 r., s. 13-15 (materiały źródłowe KP przy RM).

²¹ Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, "Dziennik Ustaw PRL" 1984, nr 34, art. 18.

Cele polityki przestrzennej mają realizować długofalowy cel osiągnięcia i utrzymania ładu przestrzennego.

Stwierdza się, iż kontynuowana będzie realizacja koncepcji umiarkowanej koncentracji policentrycznej, określona w planie przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. W obu dokumentach cele polityki przestrzennej są zdeterminowane stopniem istniejących różnicowań regionalnych kraju. Na skutek dużej bezwładności, jaką cechuje się struktura przestrzenna, jak i braku możliwości jej weryfikacji w początku lat osiemdziesiątych za pomocą procesów inwestycyjnych, istniejące dysproporcje regionalne nie uległy zmianie. Ponadto pobudzone w latach siedemdziesiątych procesy nadmiernej koncentracji wywołały efekty, będące do dzisiaj istotnym ograniczeniem możliwości zmniejszenia istniejących dysproporcji. Wysokie zaangażowanie inwestycyjne na obszarach silnie uprzemysłowionych przyczynia się do utrwalania istniejącej struktury zagospodarowania przestrzennego kraju. Cele polityki przestrzennej zawarte w obu dokumentach są zbieżne i nie zmieniły się w sposób istotny w stosunku do poszczególnych regionów.

Modyfikacje są związane z uwarunkowaniami rozwoju kraju w latach 1986-1995 i nie naruszają istoty poprzednio sformułowanych celów.

Rozdział 2

ODPISY NA PFAZ JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ

2.1. Definicje i funkcje polityki gospodarczej

W literaturze przedmiotu występuje szereg definicji określających politykę gospodarczą. W ogólnych założeniach są one w większości zbieżne, niemniej różnią się w szczegółowych sformułowaniach. Trudno jest podać jedną definicję, która uwzględniałaby wszystkie poglądy reprezentowane w literaturze. Celowym jest przedstawienie pewnej gamy definicji, które po przeanalizowaniu stworzą wieloaspektowy obraz tego co rozumie się w literaturze pod pojęciem polityki gospodarczej.

W "Encyklopedii ekonomiczno-rolniczej" można znaleźć stwierdzenie, iż "polityka gospodarcza (ekonomiczna) wyraża się w świadomej działalności państwa polegającej na określeniu celów gospodarczych oraz ustalaniu środków i metod, jakimi należy te cele osiągnąć, wykorzystuje ona przy tym znajomość praw ekonomii politycznej"¹.

Według K. Secomskiego "przez politykę gospodarczą należy rozumieć działalność państwa polegającą na określeniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji w oparciu o poznane prawa społeczno-ekonomiczne oraz za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania". Polityka ekonomiczna zmierza do zapewnienia szybkiego, a zarazem bardziej zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego, dzięki optymalnemu wykorzystaniu w danym okresie środków materialnych i innych możliwości wewnętrznych gospodarki narodowej, z uwzględnieniem jej powiązań z gospodarką innych krajów"².

Z kolei S. Kruszczyński podaje, że polityka gospodarcza czyli "ekonomiczna jest w szerokim znaczeniu bezpośrednim kierowa-

¹ Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza, Warszawa 1982, s. 546.

² K. S e c o m s k i, Elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1972, s. 26-27.

niem gospodarką narodową przez państwo lub pośrednim oddziaływaniem państwa na funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki"³. Wybitny polski ekonomista - O. Lange twierdzi, iż: "polityka ekonomiczna polega na wykorzystaniu praw ekonomicznych do osiągnięcia zamierzonych celów [...]. Sposób działania polityki ekonomicznej polega na wprowadzeniu do rzeczywistości przyczyn, które zgodnie z prawami ekonomicznymi wywołują skutki stanowiące cel polityki ekonomicznej"⁴.

W przytoczonych definicjach wspólnym elementem jest uznanie państwa za podmiot polityki gospodarczej oraz sposób jej prowadzenia, polegający na ustalaniu celów i sposobów ich realizacji.

W definicjach encyklopedycznych oraz Langego i Secomskiego podkreślano fakt znajomości i wykorzystania praw ekonomii politycznej, praw społeczno-gospodarczych lub ekonomicznych jako elementu nierozłącznie związanego z prowadzeniem polityki gospodarczej. Definicja Secomskiego identyfikuje cele generalne do realizacji jakich dąży polityka ekonomiczna, a Kruszczyński opiera swoją definicję na problemie kierowania gospodarką narodową w procesie realizacji polityki gospodarczej. Przedstawione ujęcia pojmowania polityki gospodarczej wzajemnie się uzupełniają o aspekty identyfikacji celów lub sposobów ich realizacji na drodze różnie określanych przez autorów sposobów działania państwa.

W definicji Secomskiego, która jest najbardziej rozwinięta, znajduje się także określenie przedmiotu polityki ekonomicznej, jest nim "szybki i zarazem bardziej zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy". Encyklopedia podaje, iż "w socjalizmie przedmiotem polityki gospodarczej jest ogół procesów i zjawisk gospodarczych, tj. zarówno stosunki ekonomiczne, proporcje i tempo rozwoju, jak i zależności techniczno-bilansowe"⁵. Na podstawie klasyfikacji wymienionych procesów i zjawisk gospodarczych wyróżniono trzy funkcje polityki gospodarczej⁶:

1. Kształtowanie stosunków produkcji i innych stosunków ekonomicznych.
2. Kształtowanie tempa i proporcji rozwoju gospodarczego (funkcja strategiczna). Jej wyrazem jest planowanie gospodarki narodowej.

³ S. Kruszczyński, Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1974, §. 7.

⁴ O. Lange, Ekonomia polityczna, t. 1, Warszawa 1974, s. 190.

⁵ Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza..., s. 546.

⁶ Ibidem.

3. Bieżące kierowanie i zarządzanie, co wynika przede wszystkim z konieczności czuwania nad prawidłowością realizacji założeń przyjętych w planie, a także reagowania na nieprzewidziane okoliczności.

W dobie kryzysu gospodarczego i związanej z nim potrzebą wprowadzenia reformy gospodarczej, przewartościowującej system zasad zarządzania gospodarką narodową przed polityką gospodarczą, postawiono następujące zadania⁷:

1) stwarzanie sprzyjających warunków do sprawnej działalności przedsiębiorstw i pobudzanie jej za pomocą narzędzi ekonomicznych;

2) zapewnianie zgodności działania przedsiębiorstw z celami określonymi w planie centralnym przez warunki efektywności; oddziaływanie będzie oparte na stosowaniu przede wszystkim zarządzeń ekonomicznych, a w wyjątkowych sytuacjach - narzędzi administracyjnych o ustawowo określonym zakresie;

3) zapewnienie warunków redystrybucji dochodu narodowego zgodnie z celami społecznymi, określonymi w planie centralnym;

4) czuwanie nad przestrzeganiem praworządności w działaniu przedsiębiorstw oraz władz centralnych i terenowych, a szczególnie zasady równoprawnego traktowania przedsiębiorstw i producentów - niezależnie od przynależności sektorowej i ich cech specyficznych.

Przedstawione zadania służą realizacji funkcji kierowania i zarządzania, stanowiąc jej uaktualnienie zgodnie z duchem reformy

2.2. Instrumenty polityki społeczno-gospodarczej

W definicjach polityki gospodarczej, obok procesu artykułowania celów, uwypukla się istnienie zespołu środków i metod niezbędnych do ich realizacji. Instrumenty polityki gospodarczej są podporządkowane jej celom i służą ich urzeczywistnieniu. B. Wiśniarski pisze, iż "rozwiązania w zakresie systemu planowania i zarządzania gospodarką narodową (czyli tzw. rozwiązania systemowe), decyzje typu operacyjnego, ogólnie obowiązujące normy prawne i szczególne normy planistyczne, wreszcie różnego rodzaju środki ekonomiczne tworzą zbiór narzędzi, którymi posługuje się polityka

⁷ W. B a k a, Polska reforma gospodarcza, Warszawa 1982, s. 199.

społeczno-gospodarcza państwa"⁸. Instrumenty polityki gospodarczej ewoluują wraz z systemem ustrojowym i z poziomem rozwoju sił wytwórczych. Są one związane z metodami realizacji polityki gospodarczej. W ramach wymienionych poprzednio funkcji polityki gospodarczej można spotykać się z różnymi metodami ich realizacji na bazie których zostaje wykształcone instrumentarium polityki gospodarczej. Funkcja kształtowania stosunków produkcji i innych stosunków ekonomicznych wiąże się ze stosowaniem systemu prawnego poprzez akty prawne regulujące nie tylko stosunki własności, ale także sposób organizacji gospodarki i jej funkcjonowania⁹.

Wypełnianiu funkcji kształtowania tempa i proporcji rozwoju gospodarczego służą metody stosowane w planowaniu oraz w realizacji zadań planowych. Zależą one od modelu funkcjonowania gospodarki narodowej. Natomiast metody, stosowane w wypełnianiu przez politykę gospodarczą funkcji bieżącego kierowania i zarządzania, można podzielić na bezpośrednie - występujące przede wszystkim w modelu scentralizowanym i pośrednie - w modelu zdecentralizowanym.

Sterowanie gospodarką dokonuje się za pomocą systemu instrumentów. Zarówno rodzaje instrumentów, jak i zasady i mechanizm ich stosowania są integralną częścią modelu społeczno-gospodarczego, wraz z którym ewoluują. W. Baka stwierdza, iż "w nowym systemie odstępuje się od obowiązującej poprzednio zasady administracyjnego i scentralizowanego, a zarazem schematycznego zarządzania gospodarką". Narzędzia polityki gospodarczej oddziałują na całość gospodarki w sposób dostosowany do specyficznych warunków, występujących w różnych sektorach i działach gospodarki¹⁰.

Narzędzia polityki gospodarczej mają w nowym systemie zapewnić realizację społecznych celów gospodarki, decyzji planów centralnych, przy jednoczesnym umocnieniu podstawowych nowych zasad działania przedsiębiorstw, takich jak: samodzielność, samorządność, samofinansowanie. Baka stwierdza, iż w nowym systemie kierowania przedsiębiorstwami organy państwowe będą się posługiwały następującymi narzędziami: pośrednimi - określanymi mianem ekonomicznych; bezpośrednimi - nie będącymi jednak ani dyrektywami ani limitami środków; organizacyjnymi - w tym uprawnieniami dotyczącymi polityki kadr kierowniczych¹¹.

⁸ B. W i n n i a r s k i, Polityka regionalna, Warszawa 1974, s. 344.

⁹ Por. Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza..., s. 546.

¹⁰ B a k a, Polska reforma..., s. 189.

¹¹ Ibidem.

Do narzędzi pośrednich należą¹²:

- ceny, marże i sposoby ich korygowania: w formie ceł oraz podatków i dotacji obrotowych;
 - zasady tworzenia funduszy przedsiębiorstw i płacone przez nie podatki dochodowe;
 - narzędzia regulacji dochodów i płac indywidualnych;
 - normy efektywne zasobów, w tym opodatkowanie czynników produkcji, oprocentowanie kredytów bankowych, kursy walut;
 - powszechnie obowiązujące zasady organizacji rynku i obrotu.
- Narzędzia bezpośrednie obejmują:

- przepływ informacji o założeniach planistycznych;
- umowy międzyszczeblowe;
- prawne zasady lokalizacji inwestycji;
- koncesje, licencje, zakazy i akceptacje niektórych rodzajów przedsięwzięć podejmowanych przez przedsiębiorstwa;
- obciążenia, dopłaty (dotacje) kwotowe;
- gwarancje kredytowe.

Do narzędzi typu organizacyjnego trzeba zaliczyć:

- prawo powoływania i likwidacji przedsiębiorstw;
- udzielanie prawa do wydawania zakazów łączenia i zrzeszania się przedsiębiorstw;
- prawo tworzenia i likwidacji zrzeszeń obligatoryjnych;
- uprawnienia w zakresie kadr kierowniczych.

Przy zapisie treści planów, w zależności od horyzontu czasowego, wyróżnia się następujące instrumenty realizacji polityki społeczno-gospodarczej¹³:

A. W planie pięcioletnim NPSG:

1) normy i parametry ekonomiczno-finansowe:

- wieloletnie (np. zasady podziału dochodu przedsiębiorstw, normatywy rezerw finansowych itp.);
- wieloletnie określone w przedziałach (od - do) i podległe konkretyzacji w CPR (np. bankowe stopy procentowe);
- zasady określania norm i parametrów przez terenowe organa administracji państwowej, zrzeszenia przedsiębiorstw itp.;
- zasady określania norm i parametrów o charakterze krótkookresowym (np. kursy walut).

2) nakazy, zakazy i ograniczenia nie ingerujące bezpośrednio w decyzje przedsiębiorstw:

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem, s. 189-191.

- zasady ich stosowania,
- limity i ograniczenia dla jednostek finansowanych częściowo lub całkowicie z budżetu.

B. W centralnym planie rocznym (CPR):

1) normy i parametry ekonomiczno-finansowe:

- określane w NPSG,
- krótkookresowe;

2) narzędzia nie ingerujące bezpośrednio w decyzje przedsiębiorstw:

- zakazy, nakazy i ograniczenia (np. licencje eksportowe, środki antymonopolowe, zasady lokalizacyjne itp.),
- konkretyzacja limitów i ograniczeń dla jednostek budżetowych w części określonej w planie pięcioletnim w przedziałach.

Przedstawiona lista instrumentów wskazuje na to, iż większość z nich służy realizacji celów planów pięcioletnich (NPSG), a instrumenty centralnych planów rocznych stanowią ich uszczegółowienie. Za centralne instrumenty należy uznać te, których zasady i mechanizmy stosowania są ustalone na szczeblu centralnym i służą realizacji celów społeczno-gospodarczych w planach szczebla krajowego oraz zdekomponowanych zadań na szczeblu lokalnym. Analizując instrumenty od strony uprawnień, co do rozporządzania nimi (określenie sytuacji, przedziały od-do), często przybierają one charakter centralno-branżowy lub centralno-terenowy. Podział kompetencji i zasady ich stosowania między inne podmioty (ministerstwa w układzie branżowym lub terenowe organa administracji), leży w gestii jednego podmiotu prowadzącego politykę gospodarczą - państwa. Na tej podstawie omawiane instrumenty zachowują swój centralny charakter.

Do najważniejszych instrumentów polityki gospodarczej, wpływających na zachowania przedsiębiorstw i ich wynik finansowy, należą następujące podatki:

- 1) obrotowy,
- 2) od nieruchomości,
- 3) od płac,
- 4) dochodowy.

Istotne znaczenie ma także gospodarka kredytami i określanie warunków związanych z ich udzielaniem i zwrotem. Równie ważne w naszej praktyce gospodarczej jest rozporządzanie środkami z odpisów amortyzacyjnych. W grupie centralnych instrumentów gospodarczych, które mają znaczny wpływ na gospodarowanie i zachowania przedsiębiorstw był system odpisów na PFAZ, zastąpiony w

1986 r. podatkiem od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Centralne instrumenty gospodarcze mają charakter powszechny, niemniej jednak w szczegółowych zapisach, dotyczących ich stosowania, znajdują się reguły pozwalające na stosowanie ulg i zwolnień przedmiotowych lub podmiotowych. Ich zakres jest wyznaczany rodzajem branży, organem założycielskim, rodzajem prowadzonej działalności oraz jej znaczenia dla koncepcji i strategii rozwoju, rodzajem produktu. Minister finansów ma uprawnienia stosowania ulg na podstawie przepisów prawnych¹⁴.

2.3. Polityka gospodarcza a polityka przestrzenna

Podstawowym narzędziem kierowania rozwojem w gospodarce socjalistycznej, opartej na uspołecznionej własności środków produkcji, jest planowanie społeczno-gospodarcze¹⁵. Polityka gospodarcza i przestrzenna, których podmiotem jest przede wszystkim państwo, realizują cele rozwoju społeczno-gospodarczego zidentyfikowane w planach o różnych horyzontach czasowych. Polityka przestrzenna jest integralną częścią polityki społeczno-ekonomicznej, a plan przestrzennego zagospodarowania kraju jest integralną częścią planu społeczno-gospodarczego. Mimo tego faktu mamy w Polsce dychotomiczny układ planowania, a koncepcja planowania zintegrowanego pozostaje w sferze postulatywnej. Najbardziej zintegrowany jest szczebel planów perspektywicznych (perspektywiczny plan zagospodarowania kraju i perspektywiczny plan rozwoju społeczno-gospodarczego), bo im krótszy horyzont czasowy planu, tym mniejszy stopień zintegrowania planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Istniejąca sytuacja w planowaniu rodzi reperkusje w sferze relacji między polityką gospodarczą a przestrzenną. Społeczny proces gospodarowania odbywa się w przestrzeni. W związku z tym istnieje problem rozmieszczania w przestrzeni zjawisk, zachodzących w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Państwo realizuje politykę gospodarczą, oddziałując na elementarne jednostki gospodarcze poprzez zespół instrumentów, na który składają się normy prawne, decyzje administracyjne oraz systemy zasilań i pobudzania. Wraz z oddziaływaniem na jednostki gospodarcze i

¹⁴ Ibidem, s. 336.

¹⁵ Ibidem.

kreowaniem warunków ich działalności, polityka gospodarcza wpływa na procesy zachodzące w konkretnej przestrzeni, będącej miejscem lokalizacji jednostek gospodarczych. Prowadzić to może bądź do utrwalania struktury przestrzennej rozmieszczania sił wytwórczych (poprzez proces lokalizacji) i działalności gospodarczej, bądź do jej zmiany. Szczególne znaczenie dla struktury przestrzennej ma określona w planach gospodarczych strategia rozwoju działowo-gałęziowego. Jest to związane zarówno ze strukturą i rodzajową wielkością środków realizacji przyjętej strategii, jak i z systemem oddziaływań na jednostki gospodarcze funkcjonujące w danej gałęzi. Ma to duży wpływ na kształt zagospodarowania przestrzeni, co niejednokrotnie potwierdziło się w historii. Przestrzenne zagospodarowanie kraju jest w dużej mierze wypadkową polityki prowadzonej w stosunku do różnych resortów.

Stosowane w procesie realizacji polityki gospodarczej instrumenty rodzą skutki przestrzenne, chociaż często mają one niezamierzony i niekontrolowany charakter.

Polityka przestrzenna jest wyposażona w zespół instrumentów, służących realizacji wyznaczonych celów przestrzennych. Winiarski dzieli je na dwie grupy narzędzi¹⁶:

a) wyspecjalizowane, tj. specjalnie utworzone dla realizacji polityki przestrzennej i zapewnienia realizacji planów zagospodarowania przestrzennego;

b) niewyspecjalizowane, tj. utworzone pod kątem potrzeb innych dziedzin polityki społeczno-gospodarczej, ale nieobojętne w oddziaływaniu dla gospodarki przestrzennej; z racji tych właściwości można je traktować jako potencjalne narzędzie polityki przestrzennej.

Do narzędzi wyspecjalizowanych zalicza Winiarski system ustalania lokalizacji inwestycji, mechanizm koordynacji terenowej i planowanie terenowe. Natomiast do narzędzi niewyspecjalizowanych, zalicza:

- dyrektywne ustalanie zadań i lokalizacji zasobów w organizacjach gospodarczych, zwłaszcza w zakresie rozbudowy i modernizacji;

- dyrektywne ustalanie przyrostu miejsc pracy w układach terytorialnych;

- podział mocy produkcyjnych organizacji wykonawstwa inwestycyjnego;

¹⁶ W i n i a r s k i, Polityka regionalna..., s. 57.

- normy prawne i decyzje regulujące obrót ziemią;
- instrumenty systemu ekonomiczno-finansowego;
- system cen i taryf;
- system płac i zachęt materialnych.

Potencjalnymi instrumentami, wynikającymi obecnie z nowego systemu zarządzania gospodarką, mogą być także płace, ceny, podatki jako narzędzia regulowania rentowności jednostek gospodarczych i dochodów ludności oraz system kredytowy związany z przestrzenną alokacją wydatków budżetowych i dotacji. Jak wynika z przedstawionego podziału, lista instrumentów niewyspecjalizowanych jest o wiele szersza niż wyspecjalizowanych. Większość z nich stanowią instrumenty polityki gospodarczej, które wywołują skutki przestrzenne i poprzez to mogą być traktowane jako potencjalne instrumenty polityki przestrzennej. Warunkiem takiego ich wykorzystania jest jednak uświadomienie skutków przestrzennych ich stosowania oraz integracja polityki gospodarczej z przestrzenną.

W działalności gospodarczej szczególną rolę odgrywają czynniki wytwórcze. Ludność, reprezentująca zasoby siły roboczej, jest najważniejszym z nich. W polityce gospodarczej duże znaczenie przywiązuje się do racjonalnego gospodarowania zasobami siły roboczej. Polityka gospodarcza oddziałuje na przedsiębiorstwa w zakresie kształtowania, pożądanego z punktu widzenia gospodarczego i społecznego, wielkości i struktury zatrudnienia, które są ważnymi elementami realizacji założeń polityki gospodarczej państwa. Innym aspektem tej polityki jest tworzenie nowych i rozwój istniejących skupisk miejsc pracy. Ma to swoje odzwierciedlenie w koncepcjach rozwoju społeczno-gospodarczego kraju dotyczących alokacji potencjału wytwórczego. Oddziaływanie polityczno-gospodarcze państwa na tej płaszczyźnie ma szczególnie silny związek z celami polityki przestrzennej. Poprzez zespół celów i instrumentów ich realizacji polityka gospodarcza aktywnie wpływa na tworzenie struktury przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie rozmieszczenia potencjału przemysłowego, wyrównywania poziomu życia ludności, jej alokacji i przesunięć. Obszar zainteresowań polityki gospodarczej i przestrzennej pokrywa się w tym zakresie. Polityka gospodarcza dysponuje także instrumentami oddziaływania na płace, co w sposób istotny wpływa zarówno na wielkość, jak i strukturę zatrudnienia, a także na alokację ludności i pobudzanie ewentualnych przemieszczeń. W ramach reformowanej gospodarki instrumentem oddziaływania na poziom zatrudnienia w jednostkach gospodarczych, poprzez związek z płacami, był

system odpisów na PFAZ. Jego oddziaływanie wykraczało poza wąsko rozumianą sferę gospodarki. Skutki stosowania systemu odpisów na PFAZ były odczuwalne także w sferze polityki przestrzennej, gdyż uzewnętrzniały się w obszarze zainteresowań wspólnym dla obu rodzajów polityk.

Od 1 stycznia 1986 r. w miejsce PFAZ wprowadzono nowy podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Można przypuszczać, iż ze względu na nienaruszoną istotę funkcjonowania, nowa forma podatku będzie wywoływała zbliżone konsekwencje do stosowania odpisów na PFAZ.

2.4. Zasady wprowadzenia i cele funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ

2.4.1. Instrumenty oddziaływania na politykę zatrudnienia przedsiębiorstw przed reformą gospodarczą

W warunkach w zasadzie pełnego zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej istnieje potrzeba tworzenia i uruchamiania instrumentów wpływających zarówno na racjonalizację zatrudnienia, poprzez pobudzenie do intensyfikacji i mechanizacji pracy, jak i oddziaływających na wielkość wynagrodzeń. Cele polityki gospodarczej w tym zakresie mogą być realizowane poprzez system podatków od zatrudnienia. Przed okresem głębokich zmian w zarządzaniu gospodarką i rozpoczęciem wdrażania reformy gospodarczej funkcjonowały w Polsce trzy rodzaje podatków od wynagrodzeń, stanowiące zespół instrumentów oddziaływania państwa na wielkość i strukturę zatrudnienia w przedsiębiorstwach¹⁷. Były to:

- podatek od funduszu płac, pobierany od przedsiębiorstw zwolnionych od obciążenia podatkiem od wynagrodzeń, przybierający pod koniec lat siedemdziesiątych powszechną formę; w założeniach miał wpłynąć na racjonalizację zatrudnienia w przedsiębiorstwie;

- narzut na fundusz płac w wysokości 20% sum wypłaconych z tytułu wynagrodzeń oraz z funduszu premiewego kierownictwa; miał oddziaływać na racjonalizację zatrudnienia, podniesienie wydajności pracy i stymulować do rozszerzania mechanizacji i automatyzacji pracy;

- podatek od przyrostu funduszu premiewego pracowników zajmu-

¹⁷ N. G a j l, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1979, s. 170.

jących kierownicze stanowiska; obliczony w stosunku do przyrostu funduszu ponad poziom wyjściowy; określany w procesie wyliczania zasadniczego funduszu płac, pomniejszonego o nie wykorzystane rezerwy.

Zasady i mechanizm stosowania tych podatków budziły wiele kontrowersji. Postulowano stworzenie podatku od zatrudnienia jako jednego świadczenia i różnicowanie jego oddziaływania poprzez modulacje poszczególnych elementów jednolitej konstrukcji.

2.4.2. Warunki i cele wprowadzenia odpisów na PFAZ

Lata kryzysu gospodarczego zrodziły potrzebę opracowania i wdrożenia reformy gospodarczej, która przyniosłaby zmiany w sposobie funkcjonowania (planowania oraz zarządzania) gospodarki, zapewniające realizację postulowanego celu reformy - osiągnięcia wysokiej społecznej efektywności gospodarowania. Sprzyjać temu miało opracowanie nowych zasad działania przedsiębiorstw oraz instrumentów zapewniających państwu możliwość stymulowania ich zachowań. Nowe instrumenty musiały uwzględniać specyfikę celów do realizacji jakich zostały powołane oraz zaistniałe trudne warunki gospodarowania. W związku z głęboką zmianą założeń, co do funkcjonowania gospodarki, wykorzystanie doświadczeń ubiegłych lat było ograniczone. W tej sytuacji wprowadzenie nowych instrumentów miało często charakter eksperymentalny i interwencyjny.

Brak równowagi na rynku pracy sprzyjał powstawaniu dogodnych warunków, co do zmiany miejsca pracy w wypadku niezaspokojenia roszczeń płacowych pracownika. Towarzyszyła temu nierównowaga na rynku artykułów konsumpcyjnych. Tworzyło to zespół ogólnej nierównowagi, w jakiej trwała gospodarka. Sytuacja taka nie stymulowała przedsiębiorstw w kierunku obniżania kosztów, a tym samym cen jako warunku utrzymania się na rynku. Wystąpiły dogodne warunki do podwyżki cen w wyniku istniejącego rynku producenta. Podwyżki kosztów stanowiły uzasadnienie podwyżek cen. Rezultatem stało się zagrożenie rozkręceniem spirali płac i cen, co w efekcie pogłębiłoby stan nierównowagi rynkowej w gospodarce. Dlatego też niezbędnym było wprowadzenie instrumentu, który temu miał zapobiec.

Instrumentem, oddziałującym na wielkość zatrudnienia i wynagrodzeń miał być system odpisów na PFAZ. Miał on służyć zabezpieczeniu przed nadmiernym wzrostem wynagrodzeń i zachowaniu właściwych proporcji między wzrostem średnich płac pracowników

zatrudnionych w przedsiębiorstwie a wzrostem osiąganą przez nich wydajności. Zatem powinien oddziaływać w kierunku dostosowania wzrostu płac do wymogów równowagi rynkowej i sprzyjać racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Wobec trudności utrzymywania ciągłości produkcji w wielu zakładach pracy, na skutek braku surowców i materiałów z importu oraz ograniczeń dostaw paliw i energii, występowały zjawiska zwolnień pracowników oraz konieczność poszukiwania dla nich nowych miejsc pracy. Koncepcja wykorzystania środków PFAZ na wydatki związane ze zmianą struktury zatrudnienia znacznie rozszerzała cele, jakie miał on realizować. Środki PFAZ miały być przeznaczone m. in. na finansowanie:

- 1) robót inwestycyjnych, umożliwiających czasowe zatrudnienie osób pozostających bez pracy;
- 2) przysposabiania zawodowego i przekwalifikowywania osób czasowo pozostających bez pracy;
- 3) dodatków wyrównawczych do wynagrodzeń w nowym zakładzie pracy dla osób, które otrzymały wynagrodzenia niższe od poprzednio pobieranego;
- 4) organizowania przez jednostki gospodarki uspołecznionej dodatkowych miejsc pracy w miejscowościach, w których nie ma możliwości zatrudnienia osób czasowo pozostających bez pracy lub zmieniających pracę.

System odpisów na PFAZ pełnił podwójną funkcję:

- a) stymulacyjną - instrumentu ekonomicznego zapewniającego kształtowanie właściwych proporcji między wielkością globalnej sumy wynagrodzeń i wzrostem produkcji oraz między wzrostem średniej płacy i wzrostem wydajności pracy;
- b) fiskalną - polegającą na gromadzeniu środków przeznaczonych na interwencję państwa w wypadku wystąpienia na lokalnych rynkach pracy rezerw wolnych zasobów pracy; w tym zakresie miał on charakter funduszu socjalnego, zabezpieczającego warunki pracy i płacy ludności wobec niekorzystnych zmian w zatrudnieniu.

2.4.3. Mechanizm funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ w 1982 r.

W 1982 r. mechanizm stosowania odpisów na PFAZ polegał na stosowaniu progresywnego obciążenia przyrostu średniej płacy¹⁸. Obciążeniu na PFAZ podlegał przyrost przeciętnych wynagrodzeń w

¹⁸ Uchwała nr 18 Rady Ministrów z 20 stycznia 1980 r. w sprawie funduszu aktywizacji zawodowej, "Monitor Polski" 1982, nr 3, poz. 14.

stosunku do roku ubiegłego. Stawka obciążenia została ustalona poprzez procent kwoty wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w wysokości uwidocznionej w tab. 2.1.

T a b e l a 2.1

Obciążenia przyrostu przeciętnego wynagrodzenia
na rzecz PFAZ w 1982 r.

Przyrost wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (w %)	Stawka obciążeń w % kwoty wzrostu
Do 3	0
Ponad 3 do 4	25
Ponad 4 do 5	50
Ponad 5 do 6	75
Ponad 6 do 7	100
Ponad 7 do 8	200
Ponad 8	400

Ź r ó d ł o: Z. D z i e m b o w s k i, Przedsiębiorstwo a reforma gospodarcza, Warszawa 1983, s. 95.

Obciążeniu podlegały także wypłaty nagród z funduszu załogi. Nagrody do wysokości 7% przeciętnego wynagrodzenia z roku ubiegłego nie podlegały obciążeniu. Ponad 7% do 8% obciążenie to wynosiło 200%, a przy wzroście ponad 8% - 400%. Ulgi otrzymywały przedsiębiorstwa, które zmniejszały zatrudnienie, przyczyniając się do przywracania równowagi rynku pracy - jednego z gwarantów pomyślności wdrażanej reformy. Procent wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, stanowiący podstawę obliczania obciążenia na PFAZ, malał o każdy procent zmniejszania zatrudnienia w stosunku do roku ubiegłego. Wzrost wynagrodzeń przeciętnych dla pracowników był zatem możliwy w przedsiębiorstwie na drodze redukcji zatrudnienia. Towarzyszyć temu miał wzrost wydajności pracy pozostałych pracowników w przedsiębiorstwie.

Należy podkreślić, iż w początkach wdrażania reformy i wprowadzania systemu odpisów na PFAZ wysokość obciążeń przeciętnych wynagrodzeń była uzależniona od dwóch czynników - wzrostu średniej płacy i redukcji ogólnej liczby zatrudnionych. Wysokość odpisów na PFAZ nie była związana z wydajnością pracy, której podnoszenie w skali kraju było jednym z celów i zarazem warunków pomyślności dokonującego się manewru gospodarczego. Taka forma obciążeń rodziła także niebezpieczeństwo sztucznego zwiększania liczby pracowników niskokwalifikowanych, aby móc podnosić płace

innym pracownikom bez progresywnych opłat na PFAZ. Sprzyjały temu dodatkowo możliwości przerzucania rosnących w ten sposób kosztów na ceny pokrywane przez społeczeństwo. Innym efektem stosowania odpisów na PFAZ w tej formie było zwiększenie rozpiętości płacowych i powstawanie tzw. kominów płacowych. Istniejące przepisy o stosowaniu odpisów na PFAZ dawały organom centralnym możliwość stosowania ulg, zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych, uzasadnionych przyjętą strategią gałęziowo-branżowego rozwoju oraz aktualną sytuacją gospodarczą. Sytuacja ta tworzyła duże zróżnicowania gałęziowo-branżowe w kształtowaniu warunków działania dla poszczególnych przedsiębiorstw.

Podsumowując mechanizm działania PFAZ w 1982 r. należy stwierdzić, iż nie skłaniał on do racjonalizacji zatrudnienia i nie pobudzał do wzrostu wydajności pracy. Przedsiębiorstwa nie redukowały wielkości zatrudnienia w obawie, iż w występującej na rynku pracy nierównowadze trudno im będzie ponownie ich pozyskać. Zmniejszenie liczby pracowników na stanowiskach nierobotniczych także się nie powiodło, gdyż silne było oddziaływanie przepisów kodeksu pracy, broniących ich interesów. Wzrost wydajności pracy, mający nastąpić niejako samoczynnie wraz z poprawą zaopatrzenia w materiały i surowce oraz energią elektryczną, bez potrzeby dodatkowego premiowania wzrostem wynagrodzeń, również się nie dokonał.

2.4.4. Mechanizm funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ w 1983 r.

Wobec ułomności dotychczasowego systemu odpisów na PFAZ i krytycznej oceny jego funkcjonowania w 1982 r. odstąpiono w 1983 r. od obciążeń przyrostu średniej płacy, na rzecz obciążeń przyrostu sumy wynagrodzeń. Zastosowano przy tym wariant normatywnego zrelacjonowania przyrostu funduszu płac do przyrostu produkcji, jako czynnika wyznaczającego próg wolny od obciążeń na PFAZ¹⁹. Miernikiem produkcji została produkcja sprzedana. Aby uniknąć nawrotu do zwiększania materiałochłonności produkcji, jako metody wzrostu płac, za miernik podstawowy uznano produkcję sprzedaną netto. Miało to prowadzić nie tylko do uzależnienia wzrostu płac od wzrostu produkcji sprzedanej, ale przyczynić się także do ra-

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1982 r. w sprawie zasad i trybu obciążeń na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, "Dziennik Ustaw PRL" 1983, nr 1, poz. 3.

cjonalnego wykorzystania surowców, materiałów i energii oraz usług w zakresie obróbki obcej. Miernikiem wartości produkcji sprzedanej netto będzie różnica między przychodem ze sprzedaży a kosztami materialnymi (z wyłączeniem amortyzacji) i po uwzględnieniu zmiany cen.

W uzasadnionych wypadkach organ założycielski, za zgodą przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz ministra pracy, płac i spraw socjalnych, mógł wprowadzić dla danej branży miernik wartości produkcji sprzedanej w cenach zbytu. Wpływ wzrostu produkcji na wzrost ogólnej kwoty wynagrodzeń wolnej od obciążeń na rzecz PFAZ był wyliczany wg następujących zasad:

- w przedsiębiorstwach, zwiększających produkcję sprzedaną w stosunku do roku ubiegłego, ustalono określony w procentach wskaźnik przyrostu kwoty wynagrodzenia wolnej od obciążeń jako iloczyn tempa wzrostu produkcji sprzedanej w procentach oraz współczynnika korygującego 0,5;

- w przedsiębiorstwach, w których wystąpił spadek produkcji sprzedanej w stosunku do roku ubiegłego, określony w procentach wskaźnik przyrostu ogólnej kwoty wynagrodzeń wolnej od obciążeń obliczano w stosunku do kwoty wynagrodzeń wypłacanych w roku ubiegłym, skorygowanej przez iloczyn tempa spadku produkcji sprzedanej i współczynnika korygującego 0,5.

Dla zapewnienia możliwości międzygałęziowego wyrównywania warunków osiągania możliwości wzrostu płac, a także usuwania nieuzasadnionych różnic w poziomie płac, upoważniono przewodniczącego Komisji Planowania do podejmowania (w porozumieniu z ministrem finansów oraz ministerstwem pracy, płac i spraw socjalnych) w uzasadnionych przypadkach następujących działań:

- zwiększania współczynnika korygującego wzrost wynagrodzeń nie więcej jednak niż 0,8;

- ustalania dodatkowej kwoty wolnego od obciążeń przyrostu wynagrodzeń.

Uprawnienia przewodniczącego KP przy RM dotyczą także wprowadzenia zasady uzależniania wzrostu średnich płac zatrudnionych pracowników od osiąganego przez nich wzrostu wydajności, z uwzględnieniem omówionych już współczynników korygujących, zamiast powszechnie obowiązującej zasady związku ogólnej kwoty wynagrodzeń z produkcją sprzedaną.

Jednocześnie pozostawiono przedsiębiorstwom możliwość dokonywania większych podwyżek ogólnej kwoty wynagrodzeń lub średnich płac z posiadanych środków finansowych. Przyrosty te podlegają obciążeniu na PFAZ wg stawek podanych w tab. 2.2.

Obciążenie przyrostu ogólnej kwoty wynagrodzeń
na rzecz PFAZ w 1983 r.

Przyrost ogólnej kwoty wynagrodzeń (w %)	Stawka obciążenia wyrażona w % wzrostu ogólnej kwoty wynagrodzenia
Do 1	25
Ponad 1 do 2	50
Ponad 2 do 3	75
Ponad 3 do 4	100
Ponad 4 do 5	200
Ponad 5 do 6	300
Ponad 6	300

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 2.1.

Obciążeniu na PFAZ podlega także fundusz nagród dla pracowników. Nagrody z funduszu załogi do 7% przeciętnego wynagrodzenia z roku ubiegłego nie podlegają żadnemu obciążeniu. Ponad 7% do 8% obciążenie wynosi 200% i o każdy następny procent - 300%.

Wobec przedstawionych zasad przedsiębiorstwa, osiagające dobre wyniki ekonomiczne dzięki wzrostowi produkcji sprzedanej i obniżce kosztów, będą mogły realizować podwyżki wynagrodzeń dla swych pracowników, nawet przy ponoszeniu obciążeń na PFAZ. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia będzie związany ze wzrostem wydajności pracy pomnożonej przez współczynnik 0,5 lub wyższy. Zależać on będzie od osiaganych przez przedsiębiorstwo wyników ekonomicznych.

Od przedstawionych, powszechnie obowiązujących zasad stosowania odpisów na PFAZ, po uwzględnieniu istotnych z punktu widzenia przedsiębiorstw uprawnień przewodniczącego KP (ustalenie współczynnika korygującego 0,8, przyznawania dodatkowej wolnej kwoty od obciążeń), istnieje lista przedsiębiorstw, w stosunku do których przewodniczący KP przy RM może podjąć inne niż powszechnie obowiązujące ustalenia. Do grupy tej należą:

- 1) państwowe przedsiębiorstwa przemysłu wydobywczego oraz energetyki i gazownictwa,
- 2) przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe",
- 3) przedsiębiorstwa państwowe "Polska Poczta, Telegraf i Telekomunikacja",
- 4) państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej i PGR-ów,
- 5) państwowe przedsiębiorstwa leśne,
- 6) przedsiębiorstwa handlu wewnętrznego i zagranicznego,

7) przedsiębiorstwa żeglugi morskiej i przedsiębiorstwa połowowe rybołówstwa morskiego,

8) przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej,

9) przedsiębiorstwa artystyczne i widowisk.

Należy stwierdzić, iż uprawnienia przewodniczącego KP, co do możliwości stosowania ulg, były szerokie i stanowiły pewne zagrożenie dla funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ jako instrumentu powszechnie obowiązującego. Wykorzystywano także specjalne ulgi podatkowe, nie wynikające z samego systemu funkcjonowania odpisów na PFAZ. Zakres i rozmiary ulg wprowadzanych decyzjami centralnymi, gdy obciążenia groziły bankructwem przedsiębiorstwa lub gdy prowadziły do drastycznych obniżek płac załogi i zwolnień pracowników był szeroki i wypaczał cele, dla których PFAZ został powołany. Z drugiej strony jego powszechny charakter także niósł niebezpieczeństwa, ponieważ nie uwzględniał sytuacji przedsiębiorstw słabszych, nie objętych preferencjami centrum w zakresie dostaw surowców i materiałów, a wszystkie traktował jednakowo. W lepszej sytuacji znalazły się przedsiębiorstwa silne, posiadające rezerwy w osiągnięciu wzrostu produkcji, dysponujące lepszym parkiem maszynowym i jednocześnie dysponujące surowcami umożliwiającymi im pełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych. Przedsiębiorstwa duże oraz te, które działały w ramach realizacji programów rządowych znajdowały się w sytuacji pod każdym względem lepszej od pozostałych.

2.4.5. Zmiana systemu odpisów na PFAZ na podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń

Od 1 stycznia 1986 r. w miejsce PFAZ wchodzi w życie podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń²⁰. Istota systemu się nie zmienia. Przedsiębiorstwa zachowują względną swobodę kształtowania swego funduszu wynagrodzeń, z tym, że miejsce PFAZ zajmuje nowy podatek wpłacany z zysku do budżetu. Zmianom ulega sposób ustalania wysokości wypłat wolnych od podatku i samych kwot

²⁰ Ustawa z 31 lipca 1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego, "Dziennik Ustaw PRL" 1985, nr 37, poz. 174; Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 listopada 1985 r. w sprawie stawek podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń oraz zasad ustalania kwot wynagrodzeń wolnych od podatku, "Dziennik Ustaw PRL" 1985, nr 55, poz. 278.

podatku. Podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń obciążających koszty ujęto w sześciu formułach.

1. Formuła podstawowa (przyrostowo-miernikowa) pozostała niezmieniona i opiera się na mierniku produkcji sprzedanej netto, przy obniżeniu współczynnika korygującego do wysokości 0,5. Istotną zmianą będzie podniesienie współczynnika korygującego - nawet do 0,55 - dla branż, w których udział wynagrodzeń w kosztach działalności przekraczał 15%. Jest to działanie zdecydowanie preferencyjne o zasięgu branżowym, bez uwzględnienia sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw wchodzących w jej ramy. Może to prowadzić do nieprawidłowego rozdziału preferencji i osłabi proces racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach, które otrzymają preferencje.

W dotychczasowym systemie produkcja sprzedana netto była obliczana w cenach porównywalnych, obecnie dopuszcza się stosowanie również cen bieżących. O branżach, w których będzie się to stosować zadecyduje minister finansów. Jednostki gospodarcze, w których wystąpi spadek produkcji, będą stosować współczynnik korygujący 0,65, zamiast dotychczasowego 0,85.

2. Formuła progowa - dopuszcza wzrost wynagrodzeń w 1986 r. o 8% w stosunku do 1985 r., bez opodatkowania. Ma ona znaleźć zastosowanie w przedsiębiorstwach, w których brak jest możliwości podwyższania wynagrodzeń na podstawie wzrostu produkcji sprzedanej netto.

3. Formuła udziałowa - polega na zastosowaniu normatywnego udziału wynagrodzeń w wartości produkcji sprzedanej netto, przy udziale współczynnika korygującego 0,97. Normatyw ten wynika z udziału wynagrodzeń wolnych od obciążeń na PFAZ w produkcji sprzedanej netto, jaki ukształtował się w 1985 r.

4. Formuła zyskowa - polega na zastosowaniu miernika przyrostu zysku bilansowego (po jego weryfikacji), zamiast miernika produkcji sprzedanej netto, przy zachowaniu tego samego współczynnika korygującego - 0,40 (co przy stosowaniu miernika produkcji sprzedanej netto).

5. Formuła podatku od indywidualnych wynagrodzeń - nowa, bez bodźcowego działania, polega na zsumowaniu indywidualnych wynagrodzeń, następnie obliczeniu (wg stawek) podatku dla 1985 r. i 1986 r., a różnica między kwotami podatku podlega wpłacie do budżetu.

6. Formuła kombinowana - dla przemysłu węgla kamiennego i energetyki polega na łączeniu formuły progowej z formułą przyrostowo-miernikową (podstawową).

Uzyskaną w wyniku zastosowania formuły przyrostowo-miernikowej kwotę, wolną od obciążeń podatkiem, powiększa się o ustalony w CPR procent przyrostu wynagrodzeń, nie podlegający opodatkowaniu.

O tym, jaka będzie obowiązywała formuła w przedsiębiorstwie zadecyduje minister pracy i płacy na podstawie opinii organu założycielskiego.

Wprowadzony system zakłada ponadto powszechnie obowiązujący próg wzrostu wynagrodzeń wolny od podatku. Nowy system opodatkowania wynagrodzeń ma w sobie wiele elementów ze starego systemu odpisów na rzecz PFAZ i jest jego modyfikacją. Dyskusje nad jego wprowadzeniem i skutkami z tego wynikającymi zawierają wiele głosów krytycznych. Jest to system na pewno o wiele bardziej skomplikowany od dotychczasowego. Powstał on na bazie krytyki systemu odpisów na PFAZ, która zaowocowała głównie zerwaniem z jego jednolitością. Nowy system zmierza w kierunku dostosowania się do specyfiki poszczególnych branż i przedsiębiorstw, wprowadzając zarówno różne mierniki, które mają decydować o przyroście wynagrodzeń wolnych od opodatkowania, jak i całkowicie inne rozwiązania obliczania kwot podatku. Zapowiada także zhiesienie możliwości stosowania specjalnych ulg poza tymi, które są zawarte w systemie. Istota systemu została jednak zachowana i to pozwala domniemywać, iż nowy podatek będzie wywoływał zbliżone skutki przestrzenne do poprzednio obowiązującego systemu odpisów na PFAZ.

2.4.6. Założenia metodyczne badań empirycznych

Wybór metody analizy funkcjonowania odpisów na PFAZ wynikał zarówno z zasad działania, celów, jakim miało służyć jego wprowadzenie, jak i założeń samej pracy. Zgodnie z tym przy doborze wskaźników należało uwzględnić fakt, iż z jednej strony - system odpisów na PFAZ miał wpływać na wysokość płac i poprzez nie kształtować rozmiary zatrudnienia w przedsiębiorstwach, skłaniając ku ich racjonalizacji. Z drugiej strony, wskaźniki te powinny być istotne z punktu widzenia obszarów oddziaływań polityki przestrzennej. Po uwzględnieniu przedstawionych ograniczeń badania empiryczne obejmują obliczenia następujących wskaźników (w):

- obciążeń odpisami na PFAZ wynagrodzeń (obciążenie wynagrodzeń)

$$w_1 = \frac{\text{odpisy na PFAZ w zł}}{\text{wynagrodzenia w zł}} \cdot 100\%$$

- obciążeń odpisami na PFAZ zatrudnienia (obciążenie zatrudnienia)

$$w_2 = \frac{\text{odpisy na PFAZ w zł}}{\text{liczba zatrudnionych}}$$

- średniego wynagrodzenia

$$w_3 = \frac{\text{wynagrodzenia w zł}}{\text{liczba zatrudnionych}}$$

- deficyt siły roboczej

$$w_4 = \frac{\text{liczba wolnych miejsc pracy}}{\text{liczba zatrudnionych}} \cdot 100\%$$

Taki dobór wskaźników pozostaje w związku z mechanizmem funkcjonowania i celami wprowadzenia PFAZ. Jednocześnie stwarza on możliwość realizacji celu pracy, gdyż wysokość średnich wynagrodzeń oraz wysokość obciążeń odpisami na PFAZ wynagrodzeń i zatrudnienia jest związana z ukształtowaniem poziomu życia ludności, jej alokacją i przemieszczaniem, rozmiarami i strukturą przestrzenną zatrudnienia w przemyśle, rozmieszczeniem siły roboczej i jej ewentualnymi przemieszczeniami. Zatem dotyczy obszarów oddziaływań polityki przestrzennej, w stosunku do których formułuje ona swoje cele. Wprowadzenie wskaźnika obrazującego deficyt siły roboczej wydawało się słuszne ze względu na jego ścisłe powiązanie z problemami racjonalizacji zatrudnienia i znaczenie dla polityki przestrzennej. Powinien on być związany z rozmieszczeniem potencjału przemysłowego i polityką jego wykorzystania. Zastosowanie takiego zestawu wskaźników dawało możliwość odnotowania skutków przestrzennych stosowania odpisów na PFAZ. Badania były prowadzone w układzie przestrzennym województw, gdyż do nich odnosi się zapis celów polityki przestrzennej.

Analiza wskaźników w poszczególnych województwach została dokonana w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu, których wyboru dokonano na zasadzie powszechności ich występowania. Wyodrębnione gałęzie charakteryzują się tym, iż występują w ponad 45 województwach. Wybór 12 gałęzi miał na celu przeanalizowanie funkcjonowania PFAZ w gałęziach o odmiennych uwarunkowaniach działania i o różnej roli w koncepcji rozwoju gałęziowo-branżowego. Badaniu poddano następujące gałęzie przemysłu: skórzany, spożywczy, metalowy, elektroniczny i elektrotechniczny, chemiczny, drzewny, materiałów budowlanych, odzieżowy, włókienniczy, maszynowy, paszowy i utylizacji oraz środków transportu.

W celu uzyskania wyższego stopnia agregacji, który by pozwalał na sformułowanie wniosków istotnych z punktu widzenia województwa

jako całości i skonfrontowanie ich z wynikami badania funkcjonowania PFAZ w poszczególnych gałęziach, jako kolejną płaszczyznę badania przyjęto sumę 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu.

Celem zweryfikowania wyników osiągniętych w czasie badania systemu odpisów na PFAZ dla sumy 12 gałęzi, przeprowadzono także badania dla przemysłu globalnie w województwach. Miało to służyć stwierdzeniu wpływu pominiętych gałęzi, o często szczególnym charakterze, na kształtowanie się sytuacji województw w zakresie wskaźników poddanych badaniu.

Dla stwierdzenia związku między wyznaczonymi do badania wskaźnikami i poziomem jego zróżnicowań w poszczególnych województwach, badania obejmują także obliczenia i analizę wartości współczynnika korelacji między:

- a) wysokością obciążeń wynagrodzeń a średnim wynagrodzeniem;
- b) wysokością obciążeń zatrudnienia a średnim wynagrodzeniem.

Pogłębieniu prowadzonych badań służyła lista przemysłów dominujących w województwach pod względem wielkości zatrudnienia i wysokość wynagrodzeń oraz klasyfikacja województw wg stopnia uprzemysłowienia wykonana metodą punktową. Ze względu na duży materiał statystyczny zakres badań funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ ograniczono do przemysłu, jako wiodącego czynnika w koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Istotnym jest także podkreślenie faktu, iż przedmiotem pracy i badań empirycznych nie była ocena PFAZ jako instrumentu ekonomicznego, ale wyłącznie skutków przestrzennych jego stosowania dla realizacji zamierzeń polityki przestrzennej.

ANALIZA FUNKCJONOWANIA PFAZ W LATACH 1982-1983

3.1. Wyniki analizy rozkładu przestrzennego
wskaźników i występujących między nimi korelacji
w ramach 12 gałęzi przemysłu w latach 1982-1983

Materiał empiryczny wykorzystany do analizy rozkładu przestrzennego wskaźników, charakteryzujących działanie PFAZ w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu, jest bardzo obszerny. Składa się z ok. 4000 informacji i jest zawarty w 100 tabelach i 60 mapach. Analizie poddano rozkład przestrzenny zarówno wartości krańcowych, jak i średnich badanych wskaźników dla każdej gałęzi i ich sumy. Ze względu na ograniczone możliwości prezentacji tak dużego materiału uzyskane wyniki zostaną przedstawione na przykładzie 12 tabel i 4 załączników¹.

Analiza rozkładu przestrzennego wskaźników w_1, w_2, w_3, w_4 w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu w układzie województw w latach 1982-1983 wykazała brak istnienia przestrzennego modelu zależności między nimi. Ma to swój wyraz w braku przestrzennych powiązań między obszarami charakteryzującymi się krańcowymi wartościami średnich wynagrodzeń, obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia.

Znalazło to potwierdzenie we wszystkich analizowanych gałęziach przemysłu. Przejawia się w braku zgodności między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia. W województwach o najwyższych i najniższych średnich wynagrodzeniach występują zróżnicowania co do wielkości obciążeń. Identyczna sytuacja ma miejsce w województwach o najwyższych i najniższych obciążeniach wynagrodzeń bądź zatrudnienia, gdzie poziom średnich wynagrodzeń jest zróżnicowany.

Ten rodzaj zależności, a właściwie jej brak, znaleźli potwierdzenie nie tylko w wartościach krańcowych prezentowanych w tab. 3.1-3.12, ale także zawartych w przedziałach średnich, którym odpowiadały wartości niskie lub wysokie pozostałych wskaźników.

¹ Kompletny materiał empiryczny w: J. K o t, Regionalne skutki stosowania centralnych instrumentów gospodarczych na przykładzie PFAZ, maszynopis pracy doktorskiej, Łódź 1986.

Charakterystyczną cechą dla większości z analizowanych gałęzi był brak występowania powiązań najwyższych średnich wynagrodzeń oraz obciążeń wynagrodzeń lub zatrudnienia z faktem dominacji danej gałęzi pod względem wysokości wynagrodzeń lub wielkości zatrudnienia w badanym województwie.

We wszystkich omówionych gałęziach stwierdzono istnienie dużej zgodności między poziomem obciążeń wynagrodzeń a zatrudnienia.

Analizując rozkład przestrzenny województw o krańcowych wartościach badanych wskaźników wielokrotnie możliwym było wyłonienie grup sąsiednich województw o podobnej ich wartości. Jednak grupy te nie miały w większości przypadków charakteru stałego. Tylko na przestrzeni dwu badanych lat 1982-1983 powstawały i zanikały nie pozwalając na wyodrębnienie zwartych, charakterystycznych obszarów opartych na występujących tam wartościach wskaźników.

Powszechną cechą 12 analizowanych gałęzi były duże zmiany zachodzące w latach 1982-1983 w rozkładzie przestrzennym województw o krańcowych wartościach wskaźników, co dodatkowo utrudniało wyłonienie pewnych charakterystycznych obszarów wg kryterium wartości badanych wskaźników. Odnotowano także fakt istnienia województw, na obszarach których w pewnych gałęziach zachodziły diametralne zmiany w poziomie obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia. Jednak nie towarzyszyły im w większości przypadków równie silne i zbieżne co do kierunku zmiany wysokości średnich wynagrodzeń. Województwa te nigdy nie stanowiły zwanego obszaru i były zlokalizowane w różnych częściach kraju.

Nie było także możliwe wyłonienie jednolitych przestrzennie, zwartych obszarów województw, dla których wskaźniki dla wszystkich lub większości z analizowanych 12 gałęzi przemysłu kształtowałyby się na zbliżonym poziomie w ramach przedziałów krańcowych wartości.

Zaobserwowano, iż większość istotnych zmian w wartościach wskaźników zachodziła na obszarach cechujących się większym stopniem uprzemysłowienia. Obszar północno-wschodni był znacznie mniej podatny na zmianę wszystkich wskaźników.

W ramach 12 analizowanych gałęzi przemysłu (w latach 1982-1983) wyodrębniono następujące współczynniki korelacji (wk) między parami wskaźników (w) dla obszaru kraju:

wk₁ obciążeniem wynagrodzeń (w₁) a średnim wynagrodzeniem (w₃),

wk_2) obciążeniem wynagrodzeń (w_1) a obciążeniem zatrudnienia (w_2),

wk_3) obciążeniem wynagrodzeń (w_1) a deficytem siły roboczej (w_4),

wk_4) średnim wynagrodzeniem (w_3) a obciążeniem zatrudnienia (w_2),

wk_5) średnim wynagrodzeniem (w_3) a deficytem siły roboczej (w_4),

wk_6) obciążeniem zatrudnienia (w_2) a deficytem siły roboczej (w_4).

Analizując wartość współczynników korelacji między przedstawionymi parami wskaźników stwierdzono, iż siła związku między średnim wynagrodzeniem a obciążeniem wynagrodzeń jest w większości omawianych gałęzi słaba (por. zał. 4). Do wyjątków należą przemysły: chemiczny i metalowy, w których w 1982 r. wartość współczynników korelacji między tymi wskaźnikami sugerowała istnienie związku o kierunku dodatnim między wartością średnich wynagrodzeń a poziomem ich obciążeń. W 1983 r. we wszystkich gałęziach występują niskie wartości współczynników korelacji między tymi wskaźnikami.

Natomiast współczynnik wk_2 między wartością obciążeń wynagrodzeń a zatrudnienia jest w obu badanych latach 1982-1983 we wszystkich gałęziach wysoki i świadczy o silnym związku dodatnim występującym między ich wartościami.

Analizując wartość współczynnika wk_3 między wartością obciążeń wynagrodzeń a deficytem siły roboczej stwierdzono, iż we wszystkich gałęziach w 1982 r. kształtował się on na niskim poziomie, nie dającym podstaw do stwierdzenia zależności między tymi wskaźnikami w jakiegokolwiek z badanych gałęzi. Sytuacja ta ulega zmianie w 1983 r. o tyle, iż współczynnik wk_3 przybrał wartość istotną ujemną w przemyśle materiałów budowlanych. Kierunek związku świadczy o istnieniu odwrotnie proporcjonalnej zależności między wielkością deficytu a obciążeniem wynagrodzeń w tej gałęzi przemysłu.

Współczynnik wk_4 między wartością średniego wynagrodzenia a obciążeniem zatrudnienia był w 1982 r. na poziomie dającym podstawy do stwierdzenia związku między nimi tylko w przemyśle metalowym i chemicznym. Jego wartość była dodatnia. W 1983 r. we wszystkich analizowanych gałęziach kształtował się on na niskim poziomie.

Analiza wartości współczynnika wk_5 między wartością średniego wynagrodzenia a deficytem siły roboczej wykazała, iż w 1982 r. tylko w przemyśle odzieżowym kształtował się on na poziomie wskazującym na istnienie zależności między wymienioną parą wskaźników i miał kierunek dodatni. Natomiast w 1983 r. wartość współczynnika wk_5 wskazuje na istnienie związku między średnim wynagrodzeniem a deficytem siły roboczej w przemyśle odzieżowym i włókienniczym, a więc w pokrewnych gałęziach i zachowuje kierunek dodatni.

Badając siłę korelacji (wk_6) między wartością obciążeń zatrudnienia a deficytem siły roboczej stwierdzono, iż związki między tą parą wskaźników były w 1982 r. we wszystkich gałęziach bardzo słabe. Sytuacja ta potwierdza się w 1983 r. Wyjątkiem jest przemysł materiałów budowlanych, dla którego wartość współczynnika wk_6 jest na poziomie istotnym ujemnym. Podobną wartość w tej gałęzi przemysłu przyjmował współczynnik wk_3 między wartością obciążeń wynagrodzeń a deficytem siły roboczej.

Podsumowując analizę współczynników korelacji między wyodrębnionymi parami wskaźników w ramach 12 gałęzi przemysłu można stwierdzić istnienie między nimi na ogół słabych związków. Przejawia się to występowaniem w większości gałęzi współczynników korelacji o niskich wartościach, nie dających podstaw do mówienia o jakichkolwiek związkach w skali kraju. Nie wyklucza to jednak takich związków w ramach województw. Dokonana analiza potwierdziła uprzednio uzyskane wyniki, dotyczące rozkładu przestrzennego wskaźników w ramach 12 gałęzi przemysłu. Zróżnicowania między wysokością średnich wynagrodzeń a wysokością obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia w ramach województw znalazły w tej części pracy odbicie w niskich bezwzględnych wartościach współczynników korelacji zarówno tych samych gałęzi, jak i obszaru całego kraju.

Fakt występowania wysokiej wartości współczynnika wk_2 między wielkością obciążeń wynagrodzeń a zatrudnienia we wszystkich analizowanych gałęziach przemysłu miał także potwierdzenie w poprzedniej części rozdziału, gdzie wykazano dużą zgodność wartości obu wskaźników w ramach wyodrębnionych gałęzi przemysłu w podziale wojewódzkim kraju.

Analizując siłę korelacji między wymienionymi parami wskaźników, w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu w latach 1982-1983, nawet przy niskich bezwzględnych wartościach współczynników korelacji, można stwierdzić utrzymywanie się pewnych tendencji, chociażby w postaci zachowania kierunku i wartości tych

współczynników w niektórych gałęziach. Istnieją także gałęzie, w których odnotowano nie tylko zmianę siły korelacji, ale także jej kierunku. Można przypuszczać, iż jest to wynik reakcji centrum na zmianę sytuacji. Na przykład w przemyśle spożywczym, gdzie siła korelacji między średnim wynagrodzeniem a obciążeniem wynagrodzeń zmieniała się w sposób istotny ($-0,090$ w 1982 r.; $-0,282$ w 1983 r.), chociaż współczynnik wk_1 nie osiągnął poziomu pozwalającego mówić o istotności związku. Potwierdzeniem tego faktu może być także przemysł materiałów budowlanych, gdzie istnieją związki między wartością obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia a deficytem siły roboczej.

Trzeba także stwierdzić, iż silniejsze relatywne związki między badanymi parami wskaźników występują w gałęziach o mniejszym zróżnicowaniu branżowym. Może to wynikać z faktu, iż w gałęziach o dużym zróżnicowaniu preferencje stosowane do pewnych grup branż, a nawet rodzajów produkcji, nie mogą się uwidaczniać we wskaźnikach dotyczących całej gałęzi, gdyż są znoszone przez znaczną liczbę branż niepreferowanych.

3.2. Wyniki analizy rozkładu przestrzennego wskaźników w ramach sumy 12 gałęzi przemysłu w latach 1982-1983

Analizując rozkład przestrzenny wartości średniego wynagrodzenia, poziomu obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia oraz wielkości deficytu siły roboczej stwierdzono, iż jedynie wartość obciążeń wynagrodzeń jest w dużej mierze zgodna z wartością obciążeń zatrudnienia. Pozostałe wskaźniki poddane badaniu w ramach prezentowanych wielkości krańcowych wykazywały zróżnicowanie na obszarach województw.

W ramach analizy województw o najwyższych i najniższych średnich wynagrodzeniach dla sumy 12 wyodrębnionych gałęzi stwierdzono istnienie grup sąsiednich województw charakteryzujących się krańcowymi wartościami średnich wynagrodzeń (niskie, wysokie), które utrzymywały się w latach 1982 i 1983. Należy także odnotować fakt, iż grupa województw o najwyższych średnich wynagrodzeniach cechowała się znacznie mniejszą stabilnością niż grupa województw o najniższych średnich wynagrodzeniach. Większość województw o niskich średnich wynagrodzeniach w 1982 r. należała do tej samej grupy w 1983 r., w przeciwieństwie do województw o najwyższych średnich wynagrodzeniach. Województwa o najniższych

średnich wynagrodzeniach zarówno w 1982 r., jak i 1983 r. były zlokalizowane głównie w pasie północno-wschodnim.

W 1982 r. odnotowano fakt tożsamości pasa sąsiednich województw o najwyższych średnich wynagrodzeniach z pasem województw o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń. Sytuacja ta jednak nie potwierdziła się w 1983 r. Województwa o najwyższych i najniższych obciążeniach wynagrodzeń cechowały się dużą zmiennością. W latach 1982 i 1983 zachodziły duże zmiany w rozkładzie przestrzennym tych województw. Województwa o najwyższych obciążeniach zatrudnienia tworzyły w 1983 r. pas województw południowo-wschodnich, który po modyfikacjach w 1983 r. zachował podobny kształt. Natomiast województwa o niskich obciążeniach zatrudnienia w 1982 r. były zlokalizowane głównie w pasie sąsiednich województw północnych. W 1983 r. wyłonił się ponadto pas województw środkowych i wschodnich.

Wobec faktu dużej zgodności obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia większość obszarów o najwyższych i najniższych wartościach tych wskaźników pokrywała się. Średnie wynagrodzenia w województwach o najwyższych i najniższych obciążeniach wynagrodzeń były zróżnicowane. Obszary najwyższych i najniższych obciążeń zatrudnienia nie pokrywały się z obszarami najwyższych i najniższych średnich wynagrodzeń.

Analiza województw o najwyższych i najniższych wartościach deficytu siły roboczej wykazała, iż obszary o największym deficycie nie zmieniły się w latach 1982-1983, natomiast obszary o najniższym deficycie cechowała duża zmienność w rozkładzie przestrzennym.

Należy stwierdzić, iż nie było związków ani przestrzennych, ani wartościowych między deficytem siły roboczej, średnimi wynagrodzeniami a obciążeniem wynagrodzeń i zatrudnienia. W województwach o najwyższych i najniższych średnich wynagrodzeniach deficyt kształtował się na różnym poziomie, podobnie jak w województwach o najwyższych i najniższych obciążeniach wynagrodzeń i zatrudnienia.

3.3. Analiza rozkładu przestrzennego wskaźników w przemyśle globalnie w województwach w latach 1982-1983

W celu przybliżenia czytelnikowi sposobu prowadzenia analiz materiału empirycznego, który jest identyczny dla wszystkich płaszczyzn badawczych, w tej części pracy zostanie zaprezentowany cały tok postępowania.

Analizując województwa o najwyższych średnich wynagrodzeniach dla przemysłu globalnie (patrz tab. 3.1) stwierdzono, iż poziom obciążeń wynagrodzeń w tych województwach jest zróżnicowany, przy czym zarówno w 1982 r., jak i w 1983 r. przeważają województwa o obciążeniach na poziomie niskim i średnim.

Tabela 3.1

Charakterystyka województw o najwyższych średnich wynagrodzeniach dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najwyższych wynagrodzeniach		Wartości wskaźników ^a					
$w_3 > 135$ tys. zł/ /1 zatrudn.	$w_3 > 170$ tys. zł/ /1 zatrudn.	w_1		w_2		w_3	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Warszawskie	warszawskie	●	●	●	●	●	●
Gdańskie	gdańskie	○	●	○	●	●	○
Katowickie	katowickie	○	○	○	●	●	●
Konińskie	konińskie	●	●	●	●	○	○
Krakowskie	krakowskie	●	●	○	●	●	○
Legnickie	legnickie	○	○	○	○	●	●
Nowosądeckie		○		○		●	
Szczecińskie	szczecińskie	●	●	●	●	●	●
Tarnobrzeskie	tarnobrzeskie	●	●	●	●	●	○
Wałbrzyskie	wałbrzyskie	●	○	●	○	●	●
	częstochofskie		●		●		○
	jeleniogórskie		●		●		●
	piotrkowskie		●		○		○
	poznańskie		●		●		●
	tarnowskie		●		●		●

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

O b j a ś n i e n i a: ○ - niskie wartości wskaźnika dla: $w_1 < 3\%$ (1982, 1983), $w_2 < 4$ tys. zł/1 zatrudnionego (1982) i $w_2 < 6$ tys. zł/1 zatrudnionego (1983), $w_3 < 125$ tys. zł/1 zatrudnionego (1982) i $w_3 < 160$ tys. zł/1 zatrudnionego (1983), $w_4 < 4\%$ (1982, 1983); ● - średnie wartości wskaźnika (z przedziału między wartościami najwyższymi a najniższymi); ● - wysokie wartości wskaźnika dla: $w_1 > 5\%$ (1982, 1983), $w_2 > 7$ tys. zł/1 zatrudnionego (1982) i $w_2 > 8$ tys. zł/1 zatrudnionego (1983), $w_3 > 135$ tys. zł/1 zatrudnionego (1982) i $w_3 > 170$ tys. zł/1 zatrudnionego (1983), $w_4 > 7\%$ (1982, 1983).

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie danych CIKP RM.

Wskaźnik obciążeń zatrudnienia jest w tych województwach także zróżnicowany. Trzeba odnotować fakt, iż w 1982 r. dominowały województwa o niskim poziomie obciążeń, stanowiąc połowę ogólnej liczby województw tej grupy, podczas gdy w 1983 r. najliczniejszą grupę stanowiły województwa o wysokim wskaźniku obciążeń zatrudnienia. Deficyt siły roboczej kształtował się w 1982 r. w analizowanej grupie województw głównie na poziomie średnim. W 1983 r. nastąpiło większe zróżnicowanie, mające wyraz w zwiększonej liczbie województw o niskim poziomie deficytu siły roboczej.

Województwa o najwyższych średnich wynagrodzeniach nie tworzyły zwartych grup lub pasów sąsiednich województw, oprócz istniejącego w 1982 r. pasa województw południowych (katowickie, krakowskie, nowosądeckie) oraz istniejącej w 1983 r. grupy sąsiednich województw południowo-zachodnich (jeleniogórskie, wałbrzyskie, legnickie).

Analiza województw o najniższych średnich wynagrodzeniach dla przemysłu globalnie (patrz tab. 3.2) wykazała zróżnicowany poziom obciążeń wynagrodzeń, podobnie jak w poprzednio analizowanej grupie województw. Najliczniejszą grupę w latach 1982-1983 stanowiły województwa o obciążeniach na poziomie niskim i średnim. W 1983 r. poziom obciążeń wynagrodzeń wykazywał większą zgodność z poziomem średnich wynagrodzeń, co przejawiało się w zwiększaniu liczby województw o obciążeniach niskich.

Wskaźnik obciążeń zatrudnienia przyjmował w 1982 r. głównie wartości niskie i średnie (przy przewadze obciążeń na poziomie średnim). W 1983 r. wzrosła liczba województw o niskim obciążeniu zatrudnienia, ale w niektórych województwach wskaźnik ten przyjmował także wartości wysokie.

Wartość deficytu siły roboczej w analizowanych województwach kształtowała się w 1982 r. na obszarze wszystkich województw, oprócz jednego, na poziomie średnim. W 1983 r. wielkość deficytu w znacznej mierze się zróżnicowała, przyjmując wartości zarówno niskie, średnie, jak i wysokie. Najliczniejszą grupę stanowiły jednak w dalszym ciągu województwa o średnim poziomie deficytu siły roboczej.

W 1982 r. województwa o najniższych wynagrodzeniach nie tworzyły zwartych grup, nie mniej jednak większość z nich była zlokalizowana w Polsce północnej i wschodniej. Potwierdziło się to w 1983 r., gdyż większość województw o najniższych średnich wynagrodzeniach tworzyła wyraźnie zarysowany pas sąsiednich województw północno-wschodnich (olsztyńskie, suwalskie, białostockie,

łomżyńskie, ostrołęckie, ciechanowskie, siedleckie, białkopodlaskie, chełmskie, zamojskie, przemyskie, krośnieńskie).

Tabela 3.2

Charakterystyka województw o najniższych średnich wynagrodzeniach dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najniższych wynagrodzeniach		Wartości wskaźników ^a					
w ₃ < 125 tys. zł/ /1 zatr.	w ₃ < 160 tys. zł/ /1 zatr.	w ₁		w ₂		w ₄	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Białkopodlaskie	białkopodlaskie	○	○	○	○	●	●
Ciechanowskie	ciechanowskie	○	○	○	○	○	○
Elbląskie		○		○		○	
Krośnieńskie	krośnieńskie	○	●	○	●	○	○
Łomżyńskie	łomżyńskie	○	○	○	○	○	○
Piłskie		○		○		○	
Płockie	płockie	○	○	○	○	○	○
Przemyskie	przemyskie	○	●	○	●	○	○
Suwałskie	suwałskie	○	○	○	○	○	○
Włocławskie	włocławskie	●	○	○	○	○	○
Zielonogórskie		●		○		○	
	białostockie		●		●		○
	chełmskie		○		○		●
	kieleckie		●		●		○
	koszalińskie		○		○		●
	olsztyńskie		○		○		●
	ostrołęckie		○		○		○
	siedleckie		○		○		○
	sieradzkie		○		○		○
	skierniewickie		○		○		●
	ślupskie		○		○		○
	zamojskie		○		○		○

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

Objaśnienia: Jak w tab. 3.1.

Źródło: Jak w tab. 3.1.

Analizując województwa o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń dla przemysłu globalnie (patrz tab. 3.3) stwierdzono, iż poziom średnich wynagrodzeń był w tych województwach zróżnicowany. W

T a b e l a 3.3

Charakterystyka województw o najwyższym obciążeniu wynagrodzeń
dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najwyższym obciążeniu wynagrodzeń		Wartości wskaźników ^a					
$w_1 > 5\%$	$w_1 > 5\%$	w_3		w_2		w_4	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Warszawskie	warszawskie	●	●	●	●	●	●
Bielskie		●		●		●	
Gorzowskie	gorzowskie	○	○	●	●	●	●
Konińskie		●		●		○	
Lubelskie	lubelskie	○	○	●	●	○	○
Rzeszowskie	rzeszowskie	○	○	●		○	○
Sieradzkie		○		●		○	
Tarnobrzeskie		●		●		○	
Tarnowskie	tarnowskie	○	●	●	●	○	○
Włocławskie		○		○		○	
Wrocławskie		○		●		○	
Zielonogórskie		○		○		○	
	białostockie		○		●		○
	częstochowskie		●		●		○
	kaliskie		○		●		○
	kieleckie		○		●		○
	krośnieńskie		○		●		○
	pilskie		○		●		○
	poznańskie		●		●		○
	przemyskie		○		●		○
	radomskie		○		●		○

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

O b j a ś n i e n i a: Jak w tab. 3.1.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

analizowanej grupie znajdują się województwa zarówno o wysokim, średnim, jak i niskim poziomie średnich wynagrodzeń. W 1983 r. wzrosła liczba województw o najniższych wynagrodzeniach, a co ciekawe, były to wyłącznie województwa wschodnie.

Wskaźnik obciążeń zatrudnienia wykazywał w 1982 r. dużą zgodność, a w 1983 r. pełną zgodność z poziomem obciążeń wynagrodzeń, przyjmując we wszystkich województwach wysokie wartości.

Wielkość deficytu siły roboczej jest na obszarach województw o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń zróżnicowana i wykazuje wartości wysokie, niskie i średnie, przy czym w 1983 r. najmniej liczną grupą były województwa o wysokim deficycie siły roboczej.

W 1982 r. w gronie analizowanych województw istniała grupa sąsiednich województw południowo-wschodnich o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń (rzeszowskie, tarnowskie, tarnobrzskie). Natomiast w 1983 r. wyłoniła się nieco inna grupa sąsiednich województw: tarnowskiego, lubelskiego, kieleckiego, przemyskiego, krośnieńskiego, rzeszowskiego.

Większość województw o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń w przemyśle globalnie była zlokalizowana w 1983 r. w rejonie Polski wschodniej, a średnie wynagrodzenia na tym obszarze kształtowały się na poziomie niskim i średnim.

Analiza województw o najniższych obciążeniach wynagrodzeń w przemyśle globalnie (patrz tab. 3.4) wykazała istnienie na ich obszarze zróżnicowanego poziomu średnich wynagrodzeń. W 1982 r. najliczniejsze były województwa o wysokim i średnim poziomie średnich wynagrodzeń. W roku następnym przeważają województwa o niskim poziomie średnich wynagrodzeń, co może świadczyć o większej zgodności poziomu średnich wynagrodzeń z poziomem obciążeń wynagrodzeń w analizowanej grupie województw.

Wskaźnik obciążeń zatrudnienia przyjmuje w obu badanych latach główne wartości niskie, wykazując dużą zgodność z poziomem obciążeń wynagrodzeń.

Potwierdza się fakt występowania rozbieżności między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń w poszczególnych województwach. W województwach charakteryzujących się zbliżonymi wartościami jednej ze zmiennych, wartości drugiej są bardzo zróżnicowane. Istnieją także województwa charakteryzujące się skrajnie różnymi wartościami średniego wynagrodzenia i obciążeń.

Wielkość deficytu siły roboczej na obszarach o najniższych obciążeniach wynagrodzeń przyjmuje wartości wysokie i średnie.

Województwa z analizowanej grupy nie tworzyły w 1982 r. zwartych obszarów sąsiednich województw. Natomiast w 1983 r. można wyłonić grupę sąsiednich województw wschodnich (bialskopodlaskie, chełmskie, zamojskie), środkowych (sieradzkie, łódzkie, skierniewickie) i południowo-zachodnich (wałbrzyskie, legnickie, leszczyńskie), na których obszarze wskaźnik obciążeń wynagrodzeń kształtował się na podobnym niskim poziomie. Przy czym w dwóch

pierwszych grupach województw średnie wynagrodzenia kształtowały się na niskim poziomie.

Tabela 3.4

Charakterystyka województw o najniższym obciążeniu wynagrodzeń dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najniższym obciążeniu wynagrodzeń		Wartości wskaźników ^a					
$w_1 \leq 3\%$	$w_1 \leq 3\%$	w_3		w_2		w_4	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Białskopodlaskie	białskopodlaskie	○	○	○	○	●	●
Chełmskie	chełmskie	●	○	○	○	●	●
Elbląskie		●		○		●	
Gdańskie		●		○		●	
Katowickie	katowickie	●	●	●	●	●	○
Legnickie	legnickie	●	●	○	○	●	○
Nowosądeckie		●		○		●	
Olsztyńskie	olsztyńskie	●	○	○	○	●	●
Skierniewickie	skierniewickie	●	○	○	○	●	●
Słupskie	słupskie	●	○	○	○	●	●
	leszczyńskie		●		○		●
	łódzkie		●		○		○
	sieradzkie		○		●		○
	wałbrzyskie		●		○		○
	zamojskie		○		○		○

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

O b j a ś n i e n i a: Jak w tab. 3.1.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

Analizując województwa o najwyższych obciążeniach zatrudnienia dla przemysłu globalnie (patrz tab. 3.5), stwierdzono, iż w 1982 r. średnie wynagrodzenia w tej grupie województw kształtowały się na poziomie średnim i wysokim. W 1983 r. nastąpiło większe zróżnicowanie poziomu średnich wynagrodzeń.

Wskaźnik obciążeń wynagrodzeń był w 1982 r. zgodny z wartością obciążeń zatrudnienia i we wszystkich województwach przyjmował wysokie wartości. W roku następnym grupę dominującą w dalszym ciągu stanowiły województwa o wysokich obciążeniach wynagrodzeń.

Tabela 3.5

Charakterystyka województw o najwyższym obciążeniu zatrudnienia
dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najwyższym obciążeniu zatrudnienia		Wartości wskaźników ^a					
$w_2 \geq 7$ tys. zł/ /1 zatr.	$w_2 \geq 8$ tys. zł/ /1 zatr.	w_3		w_1		w_4	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Warszawskie	warszawskie	●	●	●	●	●	●
Bielskie		○		●		●	
Gorzowskie	gorzowskie	○	○	●	●	●	●
Konińskie	konińskie	●	●	●	○	○	○
Lubelskie	lubelskie	○	●	●	●	○	○
Poznańskie	poznańskie	○	●	●	●	○	○
Rzeszowskie	rzeszowskie	○	●	●	●	○	○
Sieradzkie		○		●		○	
Tarnobrzeskie		●		●		○	
Tarnowskie	tarnowskie	○	●	●	●	○	○
Wrocławskie	wrocławskie	○	○	●	○	○	○
	białostockie		○		●		○
	częstochowskie		●		●		○
	gdańskie		●		○		●
	kaliskie		○		●		○
	kieleckie		○		●		○
	krośnieńskie		○		●		○
	opolskie		●		○		○
	pilskie		○		●		○
	przemyskie		○		●		○
	radomskie		○		●		○

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

Objaśnienia: Jak w tab. 3.1.

Źródło: Jak w tab. 3.1.

Wielkość deficytu siły roboczej, występująca na obszarach województw o najwyższych obciążeniach zatrudnienia, wykazywała w latach 1982-1983 zróżnicowanie. Najliczniejszą grupę w badanym okresie stanowiły województwa o średnim i niskim deficycie siły roboczej.

W 1982 r. można było wyłonić grupę sąsiednich województw południowo-wschodnich (tarnowskie, tarnobrzeskie, rzeszowskie, lu-

belskie), na których obszarze obciążenia zatrudnienia były wysokie. W 1983 r. najwyższe obciążenia zatrudnienia występowały w zwartej grupie województw środkowo-południowo-wschodnich (warszawskie, radomskie, lubelskie, kieleckie, tarnowskie, rzeszowskie, krośnieńskie, przemyskie) oraz w grupie południowo-środkowej (opolskie, wrocławskie, kaliskie, częstochowskie).

Analiza województw o najniższym obciążeniu zatrudnienia dla przemysłu globalnie (patrz tab. 3.6) wykazała, że średnie wynagrodzenia w tej grupie województw są zróżnicowane. W porównaniu z 1982 r. stwierdzono, iż w 1983 r. znacznie wzrosła liczba województw o niskim poziomie średnich wynagrodzeń. Wskaźnik obciążeń wynagrodzeń wykazywał dużą zgodność ze wskaźnikiem obciążeń zatrudnienia, przyjmując głównie wartości niskie.

Deficyt siły roboczej na obszarach województw o najniższych obciążeniach zatrudnienia przyjmował w 1982 r. średnie i wysokie wartości. W 1983 r. poziom deficytu na obszarach analizowanej grupy województw uległ wielkiemu zróżnicowaniu. Stwierdzono bowiem występowanie województw zarówno o wysokim, średnim, jak i niskim poziomie deficytu siły roboczej.

W 1982 r. występował pas województw północnych (śląskie, koszalińskie, olsztyńskie, elbląskie, gdańskie), na którego obszarze obciążenia zatrudnienia były niskie. W roku następnym pas ten uległ rozwinieciu, obejmując sąsiednie województwa północno-wschodnie (elbląskie, olsztyńskie, łomżyńskie, białkopodlaskie, chełmskie, zamojskie). Wyłoniła się także grupa województw środkowych (skierniewickie, piotrkowskie, łódzkie) o podobnych niskich wartościach obciążeń zatrudnienia.

Analizując województwa o najwyższym deficycie siły roboczej (patrz tab. 3.7) stwierdzono, iż średnie wynagrodzenia w tych województwach w 1982 r. pochodziły w większości z przedziału średnich wartości. W 1983 r. nastąpiło większe zróżnicowanie średnich wynagrodzeń, bowiem wzrosła w sposób znaczący liczba województw o niskim poziomie średnich wynagrodzeń.

Obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia kształtują się w badanym okresie (1982 i 1983) w podobny sposób. Wykazują one zróżnicowania, przy przewadze województw o niskich i średnich obciążeniach. W rozkładzie przestrzennym województw o najwyższym deficycie siły roboczej zaszły małe zmiany. Większość województw z 1982 r. w dalszym ciągu w 1983 r. charakteryzowała się wysokim deficytem. W województwach tych nie zaszły radykalne zmiany w poziomie średnich wynagrodzeń i badanych obciążeń.

Tabela 3.6

Charakterystyka województw o najniższym obciążeniu zatrudnienia
dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najniższych obciążeniach zatrudnienia		Wartości wskaźników ^a					
$w_2 < 4$ tys. zł/ /1 zatrudn.	$w_2 < 6$ tys. zł/ /1 zatrudn.	w_3		w_1		w_4	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Białkopodlaskie	białkopodlaskie	○	○	○	○	●	●
Chełmskie	chełmskie	○	○	○	○	●	●
Elbląskie	elbląskie	○	○	○	○	○	○
Gdańskie		●		○		○	
Krośnińskie		○		○		○	
Legnickie	legnickie	●	●	○	○	○	○
Nowosądeckie		●		○		○	
Olsztyńskie	olsztyńskie	○	○	○	○	●	●
Skierniewickie	skierniewickie	○	○	○	○	●	●
Słupskie	słupskie	○	○	○	○	●	●
	koszalińskie		○		○		●
	leszczyńskie		○		○		●
	łomżyńskie		○		○		○
	łódzkie		●		○		○
	piotrkowskie		●		○		○
	toruńskie		○		○		○
	wałbrzyskie		●		○		○
	zamojskie		○		○		○

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

Objaśnienia: Jak w tab. 3.1.

Źródło: Jak w tab. 3.1.

Województwa z analizowanej grupy nie tworzyły pasów bądź grup sąsiednich województw i były zlokalizowane we wszystkich rejonach kraju. Jednak najwięcej województw o wysokim deficycie było na północy Polski.

Analiza województw o najniższym deficycie siły roboczej (patrz tab. 3.8) wykazała, iż w 1982 r. we wszystkich województwach, oprócz jednego, występowały wynagrodzenia na średnim poziomie. W 1983 r. w gronie omawianych województw licznie były reprezentowane województwa o niskim poziomie średnich wynagrodzeń.

Tabela 3.7

Charakterystyka województw o najwyższym deficycie siły roboczej
dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najwyższym deficycie siły roboczej		Wartości wskaźników ^a					
$w_4 \geq 7\%$	$w_4 \geq 7\%$	w_3		w_1		w_2	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Warszawskie	warszawskie	●	●	●	●	●	●
Białskopodlaskie	białskopodlaskie	○	○	○	○	○	○
Bielskie	bielskie	●	●	●	●	●	●
Chełmskie	chełmskie	●	○	○	○	○	○
Gorzowskie	gorzowskie	●	●	●	●	●	●
Jeleniogórskie		●		●		●	
Koszalińskie	koszalińskie	●	○	●	●	●	●
Olsztyńskie	olsztyńskie	●	○	○	●	○	○
Skierniewickie	skierniewickie	●	●	○	○	○	○
Słupskie	słupskie	●	●	○	○	○	○
	gdańskie		●		●		●
	leszczyńskie		●		○		●

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

Objaśnienia: Jak w tab. 3.1.

Źródło: Jak w tab. 3.1.

Obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia w obu badanych latach 1982 i 1983 kształtowały się w podobny sposób. Wykazywały one zróżnicowanie, przy dominacji województw o wysokich i średnich obciążeniach.

Rozkład przestrzenny województw o niskim deficycie siły roboczej w 1983 r. różnił się w sposób znaczny od mapy tych województw w 1982 r.

W 1983 r. wystąpiła grupa sąsiednich województw środkowych (płockie, toruńskie, włocławskie, bydgoskie) charakteryzująca się niskim deficytem. W pozostałych przypadkach zarówno w 1982 r., jak i 1983 r. województwa o niskim deficycie siły roboczej nie tworzyły ani pasów, ani grup sąsiednich województw.

Należy jednak stwierdzić, iż większość województw o niskim deficycie siły roboczej była zlokalizowana w 1983 r. w środkowej

Charakterystyka województw o najniższym deficycie siły roboczej
dla przemysłu globalnie w świetle badanych wskaźników

Województwa o najniższym deficycie siły roboczej		Wartości wskaźników ^a					
$w_4 < 4\%$	$w_4 < 4\%$	w_3		w_1		w_2	
1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Białostockie		●		●		●	
Bydgoskie	bydgoskie	●	●	●	●	●	●
Częstochowskie	częstochowskie	●	●	●	●	●	●
Konińskie	konińskie	●	●	●	○	●	○
Koszalińskie		●		●		●	
Łódzkie		●		●		●	
Opolskie		●		●		●	
Ostrołęckie		●		●		●	
Poznańskie		●		●		●	
Radomskie	radomskie	●	●	●	●	●	●
Rzeszowskie	rzeszowskie	●	●	●	●	●	●
Siedleckie		●		●		●	
Wrocławskie		●		●		●	
Zamojskie		●		●		●	
	kieleckie		○		●		●
	krakowskie		●		●		●
	krośnieńskie		○		●		●
	łomżyńskie		○		●		●
	piotrkowskie		○		●		●
	płockie		○		●		●
	tarnobrzeskie		●		●		●
	toruńskie		●		●		○
	włocławskie		●		●		●

^a Odpowiedniki liczbowe zawierają zał. 1-2.

O b j a ś n i e n i a: Jak w tab. 3.1.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

i południowej Polsce, podczas gdy w 1982 r. województwa te były rozmieszczone równomiernie we wszystkich rejonach Polski.

3.4. Podsumowanie analizy rozkładu przestrzennego wskaźników dla przemysłu globalnie w kontekście związków ze stopniem uprzemysłowienia województw

Analizując rozkład przestrzenny średnich wynagrodzeń, obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia oraz deficytu siły roboczej w ramach krańcowych przedziałów wartości tych wskaźników stwierdzono, iż jedynie obszary występowania najwyższych i najniższych obciążeń wynagrodzeń są tożsame z obszarami o najwyższych i najniższych obciążeniach zatrudnienia.

W pozostałych przypadkach występowaniu wartości z krańcowych przedziałów któregośkolwiek z analizowanych wskaźników towarzyszy zróżnicowanie wartości pozostałych wskaźników.

Województwa o najwyższym poziomie średnich wynagrodzeń były głównie zlokalizowane w Polsce południowej i środkowej. Należy zauważyć, iż w 1982 r. połowa województw o najwyższym poziomie średnich wynagrodzeń dla przemysłu globalnie znajdowała się w pierwszej dziesiątce województw uporządkowanych wg stopnia uprzemysłowienia. W 1983 r. na 14 województw, znajdujących się w grupie o najwyższym poziomie średnich wynagrodzeń, 6 zajmowało miejsca w pierwszej dziesiątce, a 6 w drugiej dziesiątce województw wg stopnia uprzemysłowienia. W obu badanych latach (1982 i 1983) dominowały województwa o wysokim stopniu uprzemysłowienia.

Województwa o najniższym poziomie średnich wynagrodzeń dla przemysłu globalnie były głównie zlokalizowane w Polsce północnej i wschodniej. W grupie 11 województw, tworzących tę grupę w 1982 r., 8 województw znajdowało się w czwartej i piątej dziesiątce województw uporządkowanych wg stopnia uprzemysłowienia. W 1983 r. na 19 wyróżnionych województw 14 zajmowało pozycje w czwartej i piątej dziesiątce województw wg stopnia uprzemysłowienia. Zatem bardzo wyraźnie zaznaczyła się tendencja występowania najniższego poziomu średnich wynagrodzeń w przemyśle w najsłabiej uprzemysłowionych województwach.

Województwa o najwyższych obciążeniach wynagrodzeń były głównie zlokalizowane w Polsce południowo-wschodniej na obszarach o niskim i średnim poziomie średnich wynagrodzeń. Natomiast województwa o najniższych obciążeniach wynagrodzeń występowały przede wszystkim na obszarach Polski południowo-zachodniej, centralnej i wschodniej. W przypadku występowania najwyższych obciążeń wynagrodzeń nie stwierdzono związku ze stopniem uprzemysłowienia wo-

jewództw, za to województwa o najniższym wskaźniku obciążeń wynagrodzeń pochodziły w większości z czwartej i piątej dziesiątki województw wg stopnia uprzemysłowienia.

Obszar o najwyższych obciążeniach zatrudnienia tworzą przede wszystkim województwa środkowe i południowo-wschodnie. Natomiast województwa o najniższych obciążeniach zatrudnienia są głównie zlokalizowane w Polsce północnej i wschodniej.

W przypadku województw o najwyższych obciążeniach zatrudnienia należy stwierdzić, iż występowało ono głównie w województwach w czwartej i piątej dziesiątce województw wg stopnia uprzemysłowienia. W województwach o najniższych obciążeniach zatrudnienia nie odnotowano wyraźnego związku z ich stopniem uprzemysłowienia.

Województwa o najwyższym deficycie siły roboczej były zlokalizowane we wszystkich rejonach kraju, nie tworząc grup ani pasów sąsiednich województw. W 1982 r. i 1983 r. połowa województw z tej grupy należała do czwartej i piątej dziesiątki wg stopnia uprzemysłowienia.

Województwa o niskim deficycie siły roboczej występowały głównie w Polsce środkowej i południowej. W obu badanych latach po 6 województw z ogólnej liczby 14 należało do pierwszej i drugiej dziesiątki województw wg stopnia uprzemysłowienia.

3.5. Analiza rozkładu przestrzennego współczynników korelacji dla przemysłu globalnie w latach 1982-1983

W celu pogłębienia prowadzonych badań dokonano analizy współczynników korelacji wk_1 i wk_4 dla przemysłu globalnie w województwach w latach 1982-1983. Wykazała ona, iż bezwzględne wartości współczynnika wk_1 tylko w niewielkiej grupie województw kształtowały się na poziomie świadczącym o istnieniu związku między korelowanymi wskaźnikami (patrz tab. 3.9). Odnotowano także fakt dużej zmienności w rozkładzie przestrzennym województw o znaczącej wartości współczynnika wk_1 . Przypadki utrzymania się występowania zarówno istotnego poziomu wartości tego współczynnika, jak i jego kierunku były nieliczne.

W latach 1982 i 1983 województwa o najwyższym dodatnim współczynnikiem wk_1 między w_1 a w_3 były zlokalizowane w Polsce południowej, centralnej i wschodniej. Natomiast województwa o

T a b e l a 3.9

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika
korelacji wk_1

Województwa o najwyższym współczynniku wk_1			
wk_1 o wartości dodatniej ^a		wk_1 o wartości ujemnej ^b	
1982	1983	1982	1983
Białkopodlaskie	-	warszawskie	-
Katowickie	-	białostockie	białostockie
Konińskie	-	gdańskie	-
Krośnieńskie	krośnieńskie	krakowskie	krakowskie
Piotrkowskie	-	lubelskie	-
Płockie	-	pilskie	-
Przemyskie	-	toruńskie	-
	warszawskie		chełmskie
	lubelskie		katowickie
	olsztyńskie		koszalińskie
	opolskie		łódzkie
	siedleckie		płockie
			słupskie

^a Dla $wk_1 > 0,4$.

^b Dla $wk_1 < -0,3$.

U w a g a: Odpowiedniki liczbowe dla wk_1 w zał. 3.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

istotnej ujemnej wartości współczynnika wk_1 były rozmieszczone na obszarze całego kraju. Jednak nie wykazywały się zbliżonym stopniem uprzemysłowienia. Województwa te nie tworzyły zwartych grup lub pasów sąsiednich województw.

Stwierdzono, iż w przypadku województw: warszawskiego, lubelskiego zmienił się na przestrzeni lat 1982 i 1983 współczynnik wk_1 z istotnego ujemnego na istotny dodatni (odpowiednio: -0,365 i +0,548; -0,536 i +0,402). Odwrotna sytuacja miała miejsce w województwach: katowickim i płockim, na których obszarze wskaźnik korelacji zmienił się z istotnego dodatniego na znaczący ujemny (odpowiednio: +0,524 i -0,310; +0,619 i -0,304).

Współczynnik wk_1 kształtował się dla przemysłu globalnie w kraju na poziomie nie wskazującym na istnienie związku między

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika korelacji wk_1 w 1983 r. wraz z przynależnością do grupy województw o najwyższym bądź najniższym poziomie średnich wynagrodzeń w latach 1982 i 1983

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości	Przynależność do grupy województw o średnich wynagrodzeniach			
	najwyższych		najniższych	
	wk_1			
1983	1982	1983	1982	1983
Krośnieńskie	-	-	krośnieńskie	krośnieńskie
Lubelskie	-	-	-	-
Olsztyńskie	-	-	-	olsztyńskie
Opolskie	-	-	-	-
Siedleckie	-	-	-	siedleckie
Białostockie	-	-	-	białostockie
Krakowskie	krakowskie	krakowskie	-	-
Chełmskie	-	-	-	chełmskie
Katowickie	katowickie	katowickie	-	-
Koszalińskie	-	-	-	koszalińskie
Łódzkie	-	-	-	-
Płockie	-	-	płockie	płockie
Słupskie	-	-	-	słupskie
Warszawskie	-	-	-	-

U w a g a: Jak w tab. 3.9.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

wskaźnikami i wynosił w 1982 r. -0,032, a w 1983 r. -0,166, a dla sumy 12 wyodrębnionych gałęzi odpowiednio: 0,171 i -0,054.

Analizując województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_1 w 1983 r. stwierdzono, iż większość z województw tej grupy charakteryzuje się najwyższymi bądź najniższymi wynagrodzeniami (patrz tab. 3.10). W przypadku województw, w których taki związek zachodził większość z nich należała w 1983 r. do grupy województw o najniższym poziomie średnich wynagrodzeń. W tym wypadku kierunek współczynnika korelacji nie od-

grywał roli, gdyż, zarówno wśród grupy województw o dodatnim, jak i ujemnym kierunku współczynnika korelacji, większość województw charakteryzowała się niskim poziomem średnich wynagrodzeń. Tak silnego związku nie odnotowano w 1982 r. Nie udało się także wyłonić takiej zależności między województwami o wysokich bezwzględnych wartościach współczynnika korelacji a obszarami występowania najwyższych i najniższych obciążeń wynagrodzeń.

Analiza wartości współczynnika wk_4 wykazała, podobnie jak poprzednia, iż tylko na obszarze niewielkiej grupy województw kształtował się on na poziomie dającym podstawy do mówienia o pewnym związku między jego wskaźnikami (patrz tab. 3.11). Ponadto większość województw o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_1 , to te same, dla których współczynnik wk_4 przyjmował także wartości bezwzględne najwyższe. Zbieżność wykazuje również kierunek współczynnika korelacji.

W województwie lubelskim zaszła radykalna zmiana kierunku współczynnika wk_4 , który zachował swoją, relatywnie wysoką wartość, zmieniając kierunek z $-0,507$ na $+0,456$. Pozostałe województwa nie zmieniły w sposób równie gwałtowny wartości i kierunku współczynnika wk_4 .

Województwa z analizowanej grupy cechowała duża zmienność w rozkładzie przestrzennym i podobnie jak w poprzedniej grupie województw przypadki potwierdzenia w 1983 r. wartości i kierunku współczynnika wk_4 z 1982 r. były nieliczne.

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_4 były głównie zlokalizowane w Polsce wschodniej, południowej i północnej.

Warto podkreślić, iż województwa o najwyższym ujemnym współczynnikiem wk_4 były zlokalizowane w pasie północnym, a województwa o najwyższej dodatniej wartości współczynnika korelacji w pasie wschodnim. Nie tworzyły one zwartych grup lub pasów sąsiednich województw, różniły się także stopniem uprzemysłowienia. Wartość współczynnika wk_4 wynosiła dla przemysłu globalnie w 1982 r. $-0,033$, w 1983 r. $-0,011$, a dla sumy 12 wyodrębnionych gałęzi odpowiednio: $0,252$ i $0,074$.

Analizując województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_4 w 1983 r. stwierdzono, iż większość województw z tej grupy pozostaje w związku z występowaniem deficytu siły roboczej na wysokim bądź niskim poziomie w latach 1982 i 1983 (patrz tab. 3.12). Nie odnotowano jednak reguły kształtowania się najwyższych bezwzględnych wartości współczynnika wk_4 na podsta-

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika
korelacji wk_4

Województwa o najwyższym współczynniku wk_4			
wk_4 o wartości dodatniej		wk_4 o wartości ujemnej	
1982 ^a	1983 ^b	1982 ^c	1983 ^c
Białkopodlaskie	-	białostockie	-
Katowickie	-	gdańskie	-
Konińskie	-	krakowskie	krakowskie
Krośnieńskie	krośnieńskie	lubelskie	-
Nowosądeckie	nowosądeckie	pilskie	-
Piotrkowskie	-	szczecińskie	-
Płockie	-	toruńskie	-
Przemyskie	-		chełmskie
Zamojskie	-		koszalińskie
			łódzkie
	warszawskie		
	bydgoskie		słupskie
	jeleniogórskie		
	lubelskie		
	olsztyńskie		
	opolskie		
	siedleckie		
	skierniewickie		

^a Dla $wk_4 > 0,4$.

^b Dla $wk_4 > +0,3$.

^c Dla $wk_4 < -0,3$.

U w a g a: Odpowiedniki liczbowe dla wk_4 w zał. 3.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

wie wysokiego bądź niskiego poziomu deficytu siły roboczej. Województwa charakteryzujące się wysokim dodatnim współczynnikiem wk_4 należały w równej mierze do grup województw o najwyższych, co i najniższych deficytach siły roboczej. Nie było także między nimi zależności przestrzennej. Identyczna sytuacja miała miejsce w przypadku województw charakteryzujących się wysokim ujemnym poziomem współczynnika wk_4 .

T a b e l a 3.12

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika korelacji wk_4 w 1983 r. wraz z przynależnością do grupy województw o najwyższym bądź najniższym poziomie deficytu siły roboczej w latach 1982 i 1983

Województwa o najwyższej bezwzględnej wartości wk_4	Przynależność do grupy województw o deficycie siły roboczej			
	najwyższym		najniższym	
1983	1982	1983	1982	1983
Krośnieńskie	-	-	-	krośnieńskie
Nowosądeckie	-	-	-	-
Warszawskie	warszawskie	warszawskie	-	-
Bydgoskie	-	-	bydgoskie	bydgoskie
Jeleniogórskie	jeleniogórskie	-	-	-
Lubelskie	-	-	-	-
Olsztyńskie	olsztyńskie	olsztyńskie	-	-
Opolskie	-	-	opolskie	-
Siedleckie	-	-	siedleckie	-
Skierniewickie	skierniewickie	skierniewickie	-	-
Krakowskie	-	-	-	krakowskie
Chełmskie	chełmskie	chełmskie	-	-
Koszalińskie	koszalińskie	koszalińskie	-	-
Łódzkie	-	-	łódzkie	-
Słupskie	słupskie	słupskie	-	-

U w a g a: Jak w tab. 3.11.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 3.1.

Trzeba stwierdzić, iż związek między województwami o najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_4 a obszarami o wysokim i niskim poziomie deficytu był w 1983 r. nieprzypadkowy, zwłaszcza, że nie istniał w 1982 r.

Jak już wcześniej zauważono województwa o najwyższych bezwzględnych wartościach współczynników wk_1 i wk_4 w większości się pokrywają. Wobec tego na przykładzie tab. 3.10 i 3.12 można stwierdzić, iż w 1983 r. istniał związek między występowaniem najwyższej bezwzględnej wartości współczynnika wk_4 a obszarami o najwyższych i najniższych średnich wynagrodzeniach oraz najwyższym lub najniższym poziomie deficytu siły roboczej. Wynika stąd, iż na obszarach występowania zarówno wysokiej ujemnej, jak

i dodatniej wartości współczynników wk_1 i wk_4 część województw charakteryzuje się wysokim deficytem i niskimi płacami, inne niskim deficytem i wysokimi płacami, zaś w niektórych niskiemu deficytowi odpowiadają niskie płace. Między analizowanymi obszarami nie stwierdzono związków przestrzennych. Jednak uznano za istotne przedstawienie tej zależności, jako że zarówno jej brak w 1982 r., jak i powszechność występowania w 1983 r. wskazywały na pewne celowe działanie.

Współczynnik wk_2 jest we wszystkich województwach bliski 1, wskazując na istnienie zależności liniowej. Znajduje to potwierdzenie w poprzednio prezentowanych badaniach, gdzie wykazano na przykładzie wartości krańcowych dużą zgodność między poziomem obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia.

3.6. Podsumowanie analizy współczynników korelacji wk_1 i wk_4 dla przemysłu globalnie w województwach

Podsumowując analizę współczynników wk_1 i wk_4 należy stwierdzić występowanie w większości województw współczynników o relatywnie niskich bezwzględnych wartościach, nie dających podstaw do stwierdzenia związku między ich parami wskaźników. Grupa województw, w których wartość współczynnika korelacji mogłaby wskazywać na istnienie pewnej zależności między wskaźnikami jest nieznaczna. Nie istnieją między nimi związki przestrzenne w postaci występowania zwartych grup lub pasów sąsiednich województw. Brak także związków między tymi województwami, polegających na podobnym stopniu uprzemysłowienia bądź lokalizacji w jednym rejonie kraju. Stwierdzono, iż wśród wyróżnionych województw w 1983 r. tylko w województwach: piotrkowskim, konińskim i krośnieńskim występują relatywnie wysokie bezwzględne wartości współczynników wk_1 i wk_4 , a w 1983 r. do takich województw należały: chełmskie i śląskie. Wysokie bezwzględne wartości współczynników wk_1 i wk_4 w 1983 r. były związane z występowaniem na tych obszarach skrajnych wartości średnich wynagrodzeń i deficytu siły roboczej.

Niemniej jednak nie odkryto zależności między wartością i kierunkiem współczynnika korelacji a wysokim bądź niskim poziomem średnich wynagrodzeń lub deficytu siły roboczej.

Odnotowano także duże zmiany w rozkładzie przestrzennym współczynników korelacji w latach 1982 i 1983, a w niektórych województwach radykalne zmiany kierunku współczynnika, przy zachowa-

niu jego wysokiej wartości. Województwa te były nieliczne, bez związków przestrzennych między nimi.

Uzyskane wyniki potwierdzają rezultaty poprzednio przeprowadzonych analiz w zakresie rozkładu przestrzennego wskaźników między którymi obliczono korelacje. Brak zgodności między wysokością wskaźników, występujących na tych samych obszarach, potwierdził się w niskich wartościach współczynników korelacji.

3.7. Zestawienie całości wyników badań empirycznych

Przeprowadzona w badaniach analiza przestrzennego rozkładu wskaźników: średniego wynagrodzenia, obciążeń wynagrodzeń, obciążeń zatrudnienia, deficytu siły roboczej oraz współczynników korelacji dla 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu, ich sumy oraz przemysłu globalnie w układzie województw dała następujące wyniki:

1. Nie odnotowano związków przestrzennych między obszarami charakteryzującymi się zbliżonym poziomem wskaźników.

2. Obszary o najwyższych i najniższych wartościach jednego z badanych wskaźników charakteryzują się dużym zróżnicowaniem wartości pozostałych wskaźników. Odnotowano także zróżnicowania w przedziałach średnich wartości. Wyjątek stanowi rozkład przestrzenny wskaźnika obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia, który wskazywał na pełną przystawalność przestrzenną obszarów, charakteryzujących się zbliżonymi wartościami wymienionych wskaźników.

3. Uzyskany obraz przestrzenny rozkładu wskaźników w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu nie miał odniesienia do mapy przemysłów, dominujących pod względem wielkości średnich wynagrodzeń i wielkości zatrudnienia w województwach.

4. Rozkład przestrzenny wartości wskaźników nie był powiązany ze stopniem uprzemysłowienia województw.

5. Tylko w sporadycznych wypadkach można było wyłonić zwarte obszary województw sąsiednich lub województw o podobnych warunkach gospodarowania, dla których większość analizowanych wskaźników w 12 wyodrębnionych gałęziach kształtowałaby się w zbliżony sposób.

6. Niemożliwe było wyłonienie województw, na których obszarach większość badanych gałęzi charakteryzowałaby się podobnymi wartościami obciążeń.

7. Odnotowano fakt istnienia zmian w rozkładzie przestrzennym wskaźników w latach 1982-1983. Miały one różne kierunki i nasile-

nie, nie miały charakteru kompleksowego, obejmującego wszystkie analizowane wskaźniki i gałęzie.

8. W wyniku zmian nie stwierdzono powstawania zwartych obszarów województw o podobnych wartościach wskaźników w ramach poszczególnych gałęzi. Zaistniałe zmiany nie dają się tłumaczyć dominacją danej gałęzi przemysłu w województwie ani sytuacją gospodarczą województwa.

9. Analiza współczynników korelacji między wskaźnikami w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu w skali kraju wykazała, przy ogólnie niskich wartościach tych współczynników, duże zróżnicowanie, co do siły i kierunku związku w poszczególnych gałęziach. Odnotowano także zmiany w kształtowaniu się wartości współczynnika korelacji w poszczególnych gałęziach w latach 1982-1983, cechujące się różnym nasileniem i kierunkiem.

10. Analizując rozkład przestrzenny wskaźników dla sumy 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu i przemysłu globalnie stwierdzono, iż był on zbliżony. Cechował się on dużym zróżnicowaniem wartości badanych wskaźników, występujących na terenie tych samych województw. Odnotowano małą przystawalność przestrzenną obszarów o zbliżonych wartościach poszczególnych wskaźników w_1 i w_2 . Wyraźnie rysował się związek wysokości średniego wynagrodzenia ze stopniem uprzemysłowienia województw. Na obszarach silnie uprzemysłowionych średnie wynagrodzenia były wysokie, zaś niskie na obszarach o małym stopniu uprzemysłowienia. Tego rodzaju związku między wysokością obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia a stopniem uprzemysłowienia województw nie odnotowano.

11. Tylko w nielicznych przypadkach istniały zwarte obszary sąsiednich województw, charakteryzujące się podobnymi wartościami obciążeń, o nietrwałym charakterze. W wyniku zachodzących zmian w rozkładzie przestrzennym wskaźników w_1 i w_2 ulegały one rozerwaniu lub tworzyły się nowe. Nie miały one charakteru kompleksowego, zmiana jednego wskaźnika nie powodowała równie silnych i zgodnych co do kierunku zmian pozostałych wskaźników. Nie przyczyniły się one do wytworzenia obszarów województw o podobnej charakterystyce wskaźników oraz zbliżonych warunkach gospodarowania.

12. Rozkład przestrzenny wskaźników dla sumy 12 wyodrębnionych gałęzi i przemysłu globalnie jest zbliżony, podobnie jak zachodzące w nich zmiany.

13. Analiza wartości współczynników korelacji wykazała ogólnie niską siłę związku między nimi. Województwa cechujące się

taką bezwzględną wartością współczynnika korelacji, która wskazywałaby na istnienie związku, nie tworzyły grup o podobnej charakterystyce warunków gospodarowania i rozkładzie przestrzennym. Zmiany, które zachodziły w rozkładzie przestrzennym współczynników korelacji w 1983 r. nie doprowadziły do utworzenia zwartych obszarów województw o podobnych jego wartościach, a niekiedy powodowały rozbitcie obszarów możliwych do wyłonienia w 1982 r. Próby szukania cech wspólnych województw, w których zachodziły zmiany o podobnej sile i kierunku nie dały rezultatu.

14. Poprzednio omawiane zmiany, jakie zachodziły w rozkładzie przestrzennym wskaźników dla poszczególnych gałęzi przemysłu oraz ich sumy i przemysłu globalnie, nie miały charakteru radykalnego; nie odnotowano związków między kształtowaniem się wielkości obciążeń a sytuacją regionu w zakresie deficytu siły roboczej. Na obszarach poszczególnych województw, charakteryzujących się największym deficytem siły roboczej w skali kraju, obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia kształtowały się w sposób bardzo zróżnicowany.

R o z d z i a ł 4

PROBLEM SPÓJNOŚCI POLITYKI PRZESTRZENNEJ Z GOSPODARCZĄ NA TLE WPŁYWU EFEKTÓW STOSOWANIA ODPISÓW NA PFAZ NA REALIZACJĘ CELÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ

4.1. Analiza związków między efektami funkcjonowania odpisów na PFAZ a realizacją celów polityki przestrzennej

4.1.1. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację celów polityki przestrzennej w zakresie uprzemysłowienia kraju

4.1.1.1. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju północno-wschodniego regionu kraju

Centralne instrumenty gospodarcze (jednym z nich był system odpisów na PFAZ) mają sprzyjać realizacji celów polityki gospodarczej. Wobec istnienia ścisłych związków między polityką gospodarczą a przestrzenną stosowanie odpisów na PFAZ wywarło wpływ na realizację założeń polityki przestrzennej.

Cele polityki przestrzennej, w zakresie rozwoju i rozmieszczenia przemysłu w ramach kierunków i tempa uprzemysłowienia kraju, zakładają przyspieszenie wzrostu gospodarczego północnej i wschodniej Polski. Ma to nastąpić w województwach: gdańskim, szczecińskim, koszalińskim, olsztyńskim, bydgoskim, białostockim. Nasilenie procesów uprzemysłowienia tych województw ma swoje odbicie w zakładanym wzroście zatrudnienia w przemyśle na tych obszarach, który ma się cechować największą dynamiką w skali kraju.

W wymienionych województwach, zarówno w ramach każdej z 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu, jak i ich sumy oraz w przemyśle globalnie tych województw, wysokość średnich wynagrodzeń oraz obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia kształtowała się w sposób zróżnicowany.

W poszczególnych gałęziach wahania wysokości obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia w wyodrębnionych województwach pasa północno-wschodniego były duże. Niektóre gałęzie miały niskie obciążenia, zaś inne zdecydowanie wysokie.

Wskazuje to na działanie odpisów na PFAZ w układach gałęziowo-branżowych. Odnotowany fakt dużej zmienności wysokości odpisów na PFAZ w niektórych gałęziach sugeruje stosowanie preferencji gałęziowo-branżowych i nosi pewne znamiona działania polityki centralnej w tym zakresie. Nie stwierdzono jednolitej polityki kształtowania poziomu obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia w regionie północno-wschodnim w badanych gałęziach przemysłu.

Analiza odpisów na PFAZ w województwach nadmorskich i wschodnich w ramach sumy 12 wyodrębnionych gałęzi przemysłu oraz globalnie wskazuje także na brak jednolitej polityki w stosunku do tego obszaru. Występujący w poszczególnych województwach regionu północno-wschodniego poziom obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia był zróżnicowany i cechował się zmiennością. Obciążenia wynagrodzeń kształtowały się na poziomie średnim i niskim. Nie zawsze stosowanie niskich obciążeń w 1982 r. było kontynuowane w roku następnym. Zmienność poziomu odpisów na PFAZ nie przebiegała w kierunku pewnego ujednolicania ich wysokości na obszarach województw wchodzących w skład omawianego regionu i stworzenia im preferencji rozwojowych.

Osiągnięcie wysokiej dynamiki zatrudnienia w przemyśle regionu północno-wschodniego i poprzez to przyspieszone jego uprzemysłowienie nie znalazło odbicia w preferencyjnej (niskiej) wysokości obciążenia zatrudnienia, co pozwalałoby przedsiębiorstwom na szybszy rozwój. Jednocześnie wysokość obciążeń wynagrodzeń, która kształtowała się podobnie jak wysokość obciążeń zatrudnienia, nie pozwalała realizować wzrostu zatrudnienia poprzez podnoszenie atrakcyjności pracy w tym regionie za pomocą podwyżki wynagrodzeń. Wartości współczynnika korelacji między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia na obszarach województw regionu północno-wschodniego były zróżnicowane. Zróżnicowania te obejmowały zarówno bezwzględną wartość współczynnika, jak i jego kierunek. Dla niektórych województw współczynnik korelacji między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia przyjmował wartości ujemne, świadczące o istotności związku między tymi wskaźnikami. Sugerować to może preferencje w stosunku do tych województw, umożliwiające zwiększanie wynagrodzeń i zatrudnienia,

bez wzrostu opodatkowania. Przypadki takie były jednak nieliczne i nie znajdowały potwierdzenia w obu badanych latach (1982 i 1983). Wskazuje to na przypadkowość ukształtowania się takich wartości współczynnika. W innych województwach przybierał on bowiem wartości dodatnie, także nie świadczące o istnieniu związku między wysokością średnich wynagrodzeń a obciążeniami i wskazujące na brak możliwości zwiększania wynagrodzeń i zatrudnienia bez wzrostu wysokości odpisów na PFAZ. Analiza wartości współczynnika korelacji potwierdziła poprzednie wyniki badań co do braku jednolitości w polityce stosowania odpisów na PFAZ w stosunku do tego regionu i stwarzania mu preferencji rozwojowych w ramach celów stawianych przez politykę przestrzenną.

4.1.1.2. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju środkowej Polski

Rozwój środkowej części kraju ma być oparty na umacnianiu znaczenia aglomeracji łódzkiej, warszawskiej, poznańskiej i lubelskiej. W aglomeracji łódzkiej, warszawskiej i poznańskiej mają zachodzić intensywne procesy modernizacji i automatyzacji przy małej dynamice zatrudnienia, natomiast dynamika w aglomeracji lubelskiej ma się kształtować na poziomie średnim (40-60% wzrostu zatrudnienia).

W województwach środkowej Polski wysokość obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia w ramach 12 wyodrębnionych gałęzi, ich sumy oraz dla przemysłu globalnie kształtowała się w sposób zróżnicowany.

W poszczególnych gałęziach, województwa regionu środkowego należały zarówno do grup województw o najwyższych, jak i najniższych obciążeniach. W niektórych gałęziach na analizowanych obszarach obciążenia kształtowały się na poziomie średnim.

Nie stwierdzono, aby w stosunku do województw środkowej Polski system odpisów na PFAZ był stosowany w sposób jednolity i sprzyjał realizacji celów polityki przestrzennej w stosunku do tego regionu. Tylko w niektórych gałęziach na obszarach województw tego regionu istniały wysokie obciążenia w przeliczeniu na 1 zatrudnionego, co mogło sprzyjać realizacji rozwoju poprzez modernizację, automatyzację, wzrost wydajności i wymuszać ograniczenia wzrostu zatrudnienia. Zdarzały się także zmiany poziomu obciążeń w wyodrębnionych gałęziach, funkcjonujących na obszarze województw regionu środkowego. Nie miały one jednak charakteru

kompleksowego, dotyczyły tylko niektórych z nich i nie zawsze odpowiadały realizacji celów polityki przestrzennej. Różnokierunkowość tych zmian nie przyczyniała się do ujednolicenia wysokości odpisów na PFAZ w poszczególnych gałęziach, działających na obszarze wyodrębnionym z punktu widzenia założeń polityki przestrzennej, i stworzenia im zbliżonych warunków rozwoju. Podobnie kształtowała się wysokość odpisów na PFAZ dla sumy 12 gałęzi oraz w przemyśle globalnie na obszarach województw wymienionych w planie przestrzennego zagospodarowania do 1990 r. W niektórych z wyróżnionych województw obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia należały do wysokich, skłaniając do racjonalizacji zatrudnienia, umożliwiającej wzrost wynagrodzeń; w innych kształtowały się na poziomie niskim. Na przestrzeni badanych lat wysokość obciążeń ulegała zmianie, nie wpływając jednak na ujednolicenie wysokości odpisów na PFAZ na tym obszarze.

Współczynnik korelacji między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem odpisów na PFAZ był także zróżnicowany i tylko w niektórych województwach przyjmował wartości świadczące o istnieniu jakiegokolwiek związku między tymi wskaźnikami. Wartości współczynnika korelacji ulegały zmianom w latach 1982 i 1983. Zmiany te nie były jednakowe i nie dotyczyły wszystkich województw. Różne kierunki (dodatnie bądź ujemne) współczynnika korelacji na obszarze województw środkowej Polski świadczą o tym, iż system odpisów na PFAZ nie był zgodny z zamierzeniami polityki przestrzennej, dotyczącymi rozwoju tego regionu. Tworzył on różne warunki dla działania przemysłu w poszczególnych województwach, nie sprzyjając koncepcji wyznaczonej przez politykę przestrzenną w stosunku do całego regionu.

Zróżnicowana wysokość odpisów na PFAZ w poszczególnych województwach oraz stopień ich powiązań z wynagrodzeniami powodowała różne zachowania gałęzi i branż funkcjonujących w regionie. Odmiennie warunki działania stymulowały do zachowań nie zawsze zgodnych z koncepcją polityki przestrzennej.

4.1.1.3. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju południowej części kraju

Plan rozwoju południowej części kraju, ze względu na wysoką koncentrację przemysłu i złe warunki środowiskowe, zakłada lepsze wykorzystanie istniejącego potencjału na drodze intensyfikacji

pracy i działań modernizacyjnych. W województwach: krakowskim, katowickim, opolskim, wrocławskim przewidywana jest najniższa w skali kraju dynamika wzrostu zatrudnienia w przemyśle.

Obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia na obszarach województw południowej części kraju w znacznej liczbie analizowanych gałęzi kształtowały się na wysokim poziomie, zwłaszcza w województwie katowickim i krakowskim. Wysoki poziom obciążeń zatrudnienia i wynagrodzeń działał w nich stymulująco do podnoszenia wydajności pracy i racjonalizacji zatrudnienia jako jedynej z możliwości wzrostu wynagrodzeń. Wskaźnik obciążeń dla sumy 12 gałęzi w tych województwach należał także do najwyższych w kraju. Jego oddziaływanie na zachowania przedsiębiorstw w grupie 12 wyodrębnionych gałęzi sprzyjało realizacji założeń polityki przestrzennej w stosunku do tego obszaru. Natomiast wysokość obciążeń zatrudnienia i wynagrodzeń w przemyśle globalnie była zróżnicowana. W województwach wrocławskim i opolskim występowały wysokie obciążenia, w katowickim - niskie, a w krakowskim kształtowały się na poziomie średnim. Niezgodność między poziomem obciążeń dla sumy 12 gałęzi a wskaźnikami dla przemysłu globalnie wynika z doboru 12 gałęzi przemysłu, wśród których nie uwzględniono górnictwa i hutnictwa, gdzie stosowanie odpisów na PFAZ było określone odrębnymi zasadami, różnymi od założeń ogólnych.

Wartość współczynnika korelacji między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń w województwach: katowickim, opolskim i krakowskim znajdowała się na poziomie świadczącym o istnieniu związku między tymi wskaźnikami. Występowały jednak zróżnicowania co do kierunku tej zależności. W województwie krakowskim w latach 1982 i 1983 był to kierunek ujemny, świadczący o zależności odwrotnie proporcjonalnej. Ten sam kierunek zależności występował w województwie katowickim w 1983 r., podczas gdy w 1982 r. współczynnik korelacji przyjmował wartość dodatnią. W województwie opolskim miał on wartość dodatnią w 1983 r., natomiast w województwie wrocławskim kształtował się na poziomie nie dającym podstaw do stwierdzenia istnienia jakiegokolwiek związku między poziomem średnich wynagrodzeń a wysokością obciążeń zatrudnienia i wynagrodzeń.

Niemniej należy stwierdzić, iż oddziaływanie systemu odpisów na PFAZ w wyodrębnionych województwach południowej Polski było najbardziej zgodne z założeniami polityki przestrzennej spośród oddziaływań tego instrumentu na realizację założeń dotyczących innych regionów kraju. Sprzyjało ono zahamowaniu wzrostu za-

trudnienia w przemyśle na tym obszarze i skłaniało do działań modernizacyjnych, wpływających na wzrost wydajności pracy jako drogi do zwiększenia produkcji, a poprzez to do podwyżek wynagrodzeń.

4.1.2. Porównanie założeń polityki przestrzennej, dotyczących kierunków rozmieszczenia przemysłu i zmiany struktury zatrudnienia w przemyśle, z wpływem stosowania odpisów na PFAZ na realizację tych założeń

Koncepcja polityki przestrzennej zakłada wzrost racjonalności wykorzystania zasobów siły roboczej równoległe z wdrażaniem automatyzacji i modernizacji na obszarach występowania deficytu siły roboczej.

Wysokość obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia na tych obszarach kształtowała się w sposób bardzo zróżnicowany. Obciążenia na obszarach tych województw przyjmowały wartości wysokie, niskie i średnie. Nie stwierdzono aby istniał model związku między wielkością deficytu siły roboczej a poziomem obciążeń zatrudnienia lub wynagrodzeń. Efektem tego był brak przesunięć i jakichkolwiek zmian w obszarach występowania deficytu. Założenia polityki przestrzennej, co do racjonalizacji zatrudnienia bądź jego ograniczenia na tych obszarach, nie znalazły poparcia w takim stosowaniu odpisów na PFAZ, które by do tego skłaniało. Natomiast na obszarach małego deficytu siły roboczej system odpisów na PFAZ nie stymulował do pełniejszego wykorzystania istniejących tam zasobów siły roboczej, bowiem obciążenia kształtowały się na poziomie wysokim i średnim.

Założenia polityki przestrzennej, co do przyspieszenia uprzemysłowienia północno-zachodniej części kraju opartym na przemyśle wodochłonnym i o dużym stopniu automatyzacji i niskiej pracochłonności, można ocenić przez funkcjonowanie odpisów na PFAZ w przemyśle chemicznym tego obszaru.

Wysokość tych odpisów w przemyśle chemicznym była w województwach północno-zachodniej Polski zróżnicowana. W niektórych województwach tego obszaru obciążenia w przemyśle chemicznym były wysokie - nie stymulując do rozwoju tej gałęzi przemysłu. W innych zaś obciążenia te kształtowały się na poziomie niskim. Istniejące tak duże zróżnicowania w obciążeniach przemysłu chemicz-

nego na omawianym obszarze, który miał się rozwijać na bazie tej gałęzi przemysłu, świadczą o braku zbieżności między celami polityki przestrzennej a efektami stosowania PFAZ.

Według założeń polityki przestrzennej szybkie uprzemysławianie regionów północno-wschodnich miało się odbywać m. in. na drodze rozwoju kompleksu żywnościowego, w tym przemysłu spożywczego. Obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia preferowały do rozwoju przemysłu spożywczy tylko w niektórych województwach tego obszaru. W większości województw system odpisów nie był preferencyjny w stosunku do przemysłu spożywczego i kształtował się na poziomie średnim, a w niektórych wypadkach wysokim. Działanie odpisów na PFAZ i w tym zakresie nie sprzyjało realizacji celów polityki przestrzennej.

Założenia polityki przestrzennej dotyczą także zmiany sektorowej struktury zatrudnienia. Polegać ona miała na wzroście zatrudnienia w sektorze II (przemysł i budownictwo), przy spadku zatrudnienia w sektorze I na obszarach północnych, wschodnich i centralnych. Stosowanie odpisów na PFAZ nie sprzyjało realizacji tych założeń, gdyż na wymienionych obszarach tylko w niektórych województwach obciążenia wynagrodzeń i zatrudnienia były niskie. W większości województw nie odnotowano preferencji w wysokości odpisów na PFAZ, które pozwalałyby na zmianę struktury sektorowej zatrudnienia poprzez wzrost liczby ludności zatrudnionej w przemyśle. Wysokość opodatkowania nie stymulowała przedsiębiorstw do zwiększania zatrudnienia, gdyż wywoływało to wzrost obciążeń. Jednocześnie poziom obciążeń wynagrodzeń nie pozwalał na ich wzrost, co stanowiłoby zachętę dla ludności do podejmowania pracy w przemyśle.

Istniejący w latach 1982 i 1983 system odpisów na PFAZ nie przyczyniał się do zakładanej zmiany struktury sektorowej na wyznaczonych obszarach.

Założeniem polityki przestrzennej jest utrzymanie znaczenia i dalszy rozwój aglomeracji ukształtowanych, który ma się odbywać poprzez wzrost wydajności pracy w drodze modernizacji istniejącego potencjału przemysłowego. Zakłada się także, że wzrost produkcji na tych obszarach ma się odbywać przy minimalnym wzroście zatrudnienia. W rzeczywistości wysokość obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia była w tych aglomeracjach bardzo zróżnicowana. Odnotowano je zarówno w ramach 12 badanych gałęzi przemysłu, ich sumie, jak i przemyśle globalnie aglomeracji ukształtowanych. W niektórych z nich obciążenia zatrudnienia były na poziomie wysokim,

podczas gdy w innych na niskim lub średnim. Podobnie kształtowały się współczynniki korelacji między wysokością średnich wynagrodzeń a poziomem obciążeń wynagrodzeń i zatrudnienia. Taki sposób oddziaływania systemu odpisów na PFAZ stymulował przedsiębiorstwa często do działań sprzecznych z założeniami polityki przestrzennej.

4.1.3. Porównanie założeń polityki przestrzennej, dotyczących migracji i rozmieszczenia ludności, z wpływem stosowania systemu odpisów na PFAZ na realizację tych założeń

W hipotezie zmiany przemieszczeń ludności przewiduje się, iż regionami wchłaniającymi migracje i zasoby siły roboczej, zwalniane na skutek zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie w południowo-wschodniej i centralno-wschodniej Polsce, będą województwa opolskie, warszawskie, katowickie, szczecińskie, gdańskie. Analizując funkcjonowanie systemu odpisów na PFAZ w regionach, mających wchłaniać migracje, nie można stwierdzić aby sprzyjał on tym przemieszczeniom. Przedsiębiorstwa przemysłowe nie były na tych obszarach stymulowane do wchłaniania rezerw siły roboczej z innych regionów.

Hipoteza o przewidywanym kierunku przemieszczeń ludności nie wpłynęła na sposób stosowania odpisów na PFAZ w regionach, które miały tę migrację przyjąć. Przedsiębiorstwom nie stwarzano możliwości wykorzystania napływu wolnej siły roboczej poprzez preferencyjne stawki opodatkowania na PFAZ. Być może przygotowano wolne miejsca pracy w innym sektorze. System stosowania odpisów na PFAZ w przemyśle do tego nie skłaniał.

Przewidywany spadek ludności w regionach wschodnich oraz w województwach łódzkim i kieleckim także nie mógł być wynikiem stosowania odpisów na PFAZ. W niektórych województwach przewidywanego spadku ludności wysokość obciążeń dawała przedsiębiorstwom możliwość zwiększania zatrudnienia.

Należy stwierdzić, iż hipoteza dotycząca przemieszczeń ludności nie wpłynęła na stosowanie systemu odpisów na PFAZ. Jest to także potwierdzeniem uwidocznionego w badaniach braku związku między stosowaniem odpisów na PFAZ a sytuacją regionu w zakresie wielkości posiadanych (lub braku) zasobów siły roboczej.

4.1.4. Regionalne skutki stosowania odpisów na PFAZ

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych i rozważań teoretycznych można sformułować kilka wniosków.

1. Funkcjonowanie odpisów na PFAZ w latach 1982-1983 nie sprzyjało realizacji celów polityki przestrzennej. Postawione przez nią cele w zakresie kierunków i tempa uprzemysłowienia kraju, kształtowania poziomu zatrudnienia w przemyśle, struktury sektorowej zatrudnienia oraz rozmieszczenia ludności i zasobów siły roboczej nie znalazły odzwierciedlenia w sposobie stosowania odpisów na PFAZ.

2. Zarówno rola, jak i zakres oddziaływania odpisów na PFAZ sprawił, iż wywoływał on skutki regionalne. Wpływał bowiem na kształtowanie takich czynników, jak: wielkość i struktura zatrudnienia, rozmieszczenie siły roboczej, przemieszczenia ludności, poziom życia ludności, które mieszczą się w obszarze zainteresowań polityki przestrzennej.

3. Istniejący system stosowania odpisów na PFAZ sprawiał, iż rozwój regionu nie był uzależniony od założeń i oddziaływań polityki centralnej, ale resortowej, wpływającej na gałęzie i branże w regionie. Efekt regionalny ujawniał się w postaci wypadkowej warunków działania branż i gałęzi. Zmiany w układach przestrzennych wskaźników i siły korelacji między nimi nie wynikały z założeń polityki przestrzennej, ale z sumy preferencji gałęziowo-branżowych.

4. Efektem szerokiego stosowania ulg i wywierania nacisków na władze centralne było to, iż zachodzące zmiany nie miały charakteru kompleksowego, który można by odnieść do regionu. Były one wynikiem decyzji w stosunku do poszczególnych branż i gałęzi oraz ich wypadkową.

5. Działający system odpisów na PFAZ kształtował warunki działania przedsiębiorstw tylko z punktu widzenia układu gałęziowo-branżowego i potrzeb gospodarki. Zasady funkcjonowania odpisu na PFAZ nie miały związku i nie sprzyjały realizacji celów polityki regionalnej, przyczyniając się do dysharmonijnego rozwoju regionów.

6. W wyniku takiej sytuacji przewagę miały województwa silnie ekonomicznie, o dużym stopniu uprzemysłowienia, z dużym zróżnicowaniem gałęziowo-branżowym. Były one wprawdzie bardziej podatne na zmiany, ale suma tych zmian, będących wypadkową pojawiania się lub zanikania preferencji dla poszczególnych gałęzi i branż

zlokalizowanych na ich obszarze, nie ma dużych wahań, gdyż te znoszą się, pośrednio stabilizując sytuację ekonomiczną województwa. Miało to wyraz w braku zmian w rozkładzie przestrzennym województw o najwyższych wynagrodzeniach.

7. Istnieją znamiona polityki centralnej, uwidoczniające się w stosunku do gałęzi, a nie regionów, na które centrum ma wpływ pośredni, poprzez kreowanie preferencji gałęziowo-branżowych.

8. System odpisów na PFAZ działał poprzez układy gałęziowo-branżowe, abstrahując od uwarunkowań regionalnych. Miało to swój przejaw m. in. w braku jego powiązań z sytuacją regionu w zakresie występowania deficytu siły roboczej.

9. Stosowany system odpisów na PFAZ preferował przedsiębiorstwa silne ekonomicznie, posiadające duże zdolności produkcyjne lub działające na rzecz realizacji strategicznych założeń rozwoju gospodarczego. Większość tych przedsiębiorstw była zlokalizowana na obszarach o wysokim stopniu uprzemysłowienia. Przedsiębiorstwa te miały lepsze warunki działania i w ten sposób kształtowały ogólne warunki rozwoju regionu. Z kolei regiony z mniejszą ilością branż i przedsiębiorstw silnych bądź preferowanych automatycznie miały gorsze warunki rozwoju. To właśnie one w świetle założeń polityki przestrzennej, były przeznaczone do szybszego rozwoju, który w tych warunkach nie mógł być realizowany. Sytuacja taka prowadziła do utrwalania i pogłębiania istniejących dysproporcji regionalnych w zakresie zarówno uprzemysłowienia, jak i poziomu życia ludności.

4.1.5. Stopień spójności polityki gospodarczej z przestrzenną w świetle badań empirycznych

Podmiotem, odpowiedzialnym za realizację na szczeblu krajowym polityki gospodarczej i przestrzennej, jest państwo. Przejawia się to w opracowywaniu przez powołane do tego organy centralne i wcielaniu w życie krajowych planów rozwoju społeczno-gospodarczego o różnym horyzoncie czasowym, których integralną częścią są plany przestrzennego zagospodarowania. Znajdują w nich odzwierciedlenie generalne założenia, co do rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. O ile w rozważaniach teoretycznych można oddzielać pojęcie polityki gospodarczej od przestrzennej, to w działalności praktycznej poczynania obu polityk muszą być w pełni zintegrowane. Wpływają one bowiem kompleksowo na realiza-

cję celów zarówno gospodarczych, jak i przestrzennych. Kompleksowe oddziaływanie wynikają ze wspólnych obszarów zainteresowania i oddziaływanie obu rodzajów polityk. Badania empiryczne potwierdziły istnienie niespójności polityki gospodarczej i przestrzennej w obszarze kierunków i tempa uprzemysłowienia kraju, rozmieszczenia, wielkości i struktury zatrudnienia, alokacji ludności i zasobów siły roboczej oraz wyrównywania poziomu życia ludności. Wszystkie te kwestie mają swój wymiar zarówno ekonomiczny, jak i przestrzenny. Istotnym z tego punktu widzenia jest problem efektów, jakie rodzi stosowanie instrumentów gospodarczych w sferze objętej także działaniami polityki przestrzennej.

Władze centralne, prowadząc politykę przestrzenną, oddziałują na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów. Odbyna się to poprzez terytorialny podział zadań, ujętych w planach rozwoju gospodarki narodowej, oraz ustalenia proporcji ich realizacji w układzie przestrzennym. Wiąże się to, z jednej strony - z nierozzerwalnym wpływem rozmieszczenia elementów działalności gospodarczej na proces rozwoju regionów, a z drugiej strony - z wpływem uwarunkowań regionalnych na realizację procesów gospodarczych. Każda bowiem działalność odbywa się w przestrzeni i jest z nią ściśle związana.

Stosowanie instrumentów, wpływających na kształtowanie warunków działania jednostek gospodarczych, rodzi także skutki w przestrzeni. Nie zawsze są one przewidywane i pożądanе z punktu widzenia realizacji założeń polityki przestrzennej. Na tym polu powstaje niespójność polityki gospodarczej i przestrzennej państwa.

W świetle badań empirycznych nad funkcjonowaniem odpisów na PFAZ niespójność ta przedstawia się bardzo ostro. Negatywny wpływ stosowania tego instrumentu na realizację długofalowych celów, zawartych w planie przestrzennego zagospodarowania kraju, jest bardzo widoczny.

Warunki rozwoju regionów, jak i przestrzenne zagospodarowanie kraju było dotychczas wypadkową procesów gospodarczych (w tym inwestycyjnych), prowadzonych w pionach resortowych pod kątem interesów danego resortu. Nie uwzględniono w polityce społeczno-ekonomicznej państwa niejednorodności regionów pod względem warunków gospodarczych, demograficznych i naturalnych.

Sposób funkcjonowania odpisów na PFAZ dowiódł, iż taka sytuacja trwa do dzisiaj. Oddziaływanie tego instrumentu przebiegało poprzez układ gałęziowo-branżowy nie uwzględniający uwarunkowań regionalnych, jak i celów ich rozwoju nakreślonych przez polity-

kę przestrzenną. Ustalenia co do strategii gałęziowo-branżowej determinują warunki rozwoju regionów i kształtowania się struktury zagospodarowania przestrzennego kraju. Niespójność polityki gospodarczej i przestrzennej przejawia się także w fakcie wmontowywania w mechanizmy centralnych instrumentów gospodarczych elementów uwzględniających jedynie zróżnicowania gałęziowo-branżowe, bez regionalnych.

Dominacja układu pionowego nad poziomym, polega także na przewadze podmiotów gospodarczych w procesie planowania i zarządzania, przy dużo mniejszym zakresie i uczestnictwie podmiotów polityki przestrzennej.

Uprawnienia władz lokalnych w zakresie różnicowania mechanizmu centralnie wprowadzonych instrumentów ekonomicznych w odniesieniu do przedsiębiorstw, działających na ich obszarze, są bardzo małe. Wskutek tego nie może zachodzić dopasowanie zasad stosowania instrumentu do warunków regionalnych. Nie przyczynia się to do zmniejszenia stopnia niespójności między polityką gospodarczą a przestrzenną.

Stosowanie centralnych instrumentów gospodarczych wywołuje niekontrolowane skutki, którym podmioty polityki przestrzennej nie są w stanie przeciwdziałać.

W okresie wprowadzania reformy gospodarczej dyskutowano głównie o nowym systemie planowania i zarządzania gospodarką, w który miano wmontować pewne elementy samoregulującej się gospodarki rynkowej. Pominięto przy tym zupełnie skutki, jakie może to rodzić w sferze przestrzennej. Jednym z efektów wprowadzenia reformy gospodarczej był system odpisów na PFAZ. Polityka gospodarcza sprawdziła racjonalność gospodarowania na szczeble najniższe - do przedsiębiorstw. Działają one na podstawie rachunku ekonomicznego i jednocześnie są obiektem oddziaływań centralnych instrumentów gospodarczych. Przedsiębiorstwa są nastawione na realizację zysku i własnego interesu, co sprawia, iż pomijają interes społeczny (w skali kraju i lokalnej). O ile polityka gospodarcza ma instrumenty wpływające na zachowania przedsiębiorstw, o tyle możliwości oddziaływań na nie polityki przestrzennej i jej podmiotów są bardzo małe. Centrum pozbawiło się możliwości sterowania rozwojem regionalnym. Niespójność polityki gospodarczej i przestrzennej zarysowała się ostrzej. Sterowanie rozwojem regionu może odbywać się przez układ gałęziowo-branżowy. Nie może ono być jednak skuteczne, gdyż interesy resortów nie pokrywają się z interesami regionalnymi. Istniejące uwarunkowania gospodarcze i

duża ich zmienność sprawia, iż oddziaływania centrum polegają na różnicowaniu warunków działania (system sankcji i preferencji) w układzie gałęziowo-branżowym, przy pominięciu uwarunkowań regionalnych. Znalazło to w pełni potwierdzenie w badaniach. Nie można było wyłonić jednoznacznie obszarów województw, w stosunku do których istniałaby w jakimś stopniu świadomie prowadzona polityka regionalna przy wykorzystaniu systemu odpisów na PFAZ. Ustalanie warunków działania przez pryzmat gałęziowo-branżowy, na podstawie aktualnej sytuacji gospodarczej i nacisków resortów, rzutowało na działania przedsiębiorstw zlokalizowanych na konkretnym obszarze. Taka sytuacja nie sprzyjała realizacji harmonijnego rozwoju nie tylko kraju, ale i regionów, co stawia sobie za cel polityka przestrzenna. Przedsiębiorstwa silne, produkujące na rynek wewnętrzny i zagraniczny, miały preferencje, natomiast przedsiębiorstwa słabe pozostawały poza polem zainteresowań centrum, co w konsekwencji było związane z gorszymi warunkami gospodarowania. W zależności od tego, jaka była proporcja przedsiębiorstw silnych i słabych, region mógł się rozwijać szybciej lub wolniej. Zatem w sytuacji uprzywilejowanej były regiony już uprzemysłowione. Utrwalało to i pogłębiało istniejące dysproporcje regionalne. Cele polityki przestrzennej były w tym zakresie zupełnie inne i w tych warunkach trudne do zrealizowania.

Badania empiryczne w pełni potwierdziły, iż problem niespójności polityki gospodarczej i przestrzennej istnieje i może stanowić zagrożenie dla dalszego harmonijnego rozwoju kraju.

4.2. Próba uogólnienia wniosków na inne instrumenty ekonomiczne

Podmiotem stosowania odpisów na PFAZ, jak i innych centralnych instrumentów gospodarczych jest państwo. Większość z tych instrumentów ma oddziaływać na przedsiębiorstwo. Centralne instrumenty gospodarcze miały za zadanie realizację celów strategicznych nakreślonych przez politykę gospodarczą. System odpisów na PFAZ miał wszystkie cechy podatku (bezzwrotność, obowiązkowość, powszechność). Istota jego funkcjonowania była zbliżona do innych centralnych form opodatkowania przedsiębiorstw. Wspólnym elementem wszystkich podatków była możliwość stosowania ulg w ich egzekwowaniu. Były one uzależnione od rodzaju działalności i wytwarzanego produktu oraz miejsca i roli w strategii rozwoju kraju,

np. możliwość uzyskiwania ulg w podatku dochodowym na podstawie rozwijania preferowanych przez państwo kierunków produkcji i inwestycji. Ulgi uzyskiwane dzięki preferowanym kierunkom rozwoju lub produkcji były odbiciem strategii gałęziowo-branżowej rozwoju kraju. Zatem można stwierdzić, iż centralne instrumenty gospodarcze, mające formę podatku, działały w sposób zbliżony do odpisów na PFAZ.

Można przypuszczać, iż ich działanie generowało zbliżone skutki przestrzenne. Żaden bowiem z tych instrumentów nie uwzględniał zróżnicowań w warunkach działania przedsiębiorstw, wynikających z miejsca ich lokalizacji ani z celów i kierunków rozwoju, wyznaczonych przez politykę przestrzenną w stosunku do regionów. Sytuacja taka sprzyjała tworzeniu lepszych warunków gospodarowania dla przedsiębiorstw silnych i znajdujących się na liście preferencyjnej polityki gospodarczej państwa.

Innym z centralnych instrumentów gospodarczych był system odpisów amortyzacyjnych, który określał podział środków uzyskanych z amortyzacji między przedsiębiorstwa a budżet centralny. Środki pozostawione w przedsiębiorstwie na rachunku funduszu rozwoju mogły być wykorzystywane wg centralnie określonych zasad. Zarówno proporcje podziału, jak i sposób wykorzystania środków z odpisów amortyzacyjnych były określone centralnie. Nie uwzględniono przy tym regionalnych zróżnicowań działalności przedsiębiorstw, ani nie stwarzano możliwości wykorzystania tych środków zgodnie z interesem lokalnym.

Polityka kredytowa państwa preferowała w zakresie dostępu oraz spłaty kredytu przedsiębiorstwa silne, bądź będące na liście preferencyjnej centrum. Bank udzielał kredytu, ustalał termin zwrotu oraz oprocentowanie na podstawie zdolności kredytobiorcy do spłaty zaciągniętego kredytu oraz celu, na jaki ten kredyt miał być przeznaczony. Zatem preferencje gałęziowo-branżowe znalazły odzwierciedlenie także w polityce kredytowej państwa. Lepsze warunki w uzyskaniu kredytu miały przedsiębiorstwa silne, mogące legitymować się efektywnością działalności gospodarczej. Nieistotnym było czy została ona osiągnięta poprzez stworzenie przedsiębiorstwu korzystnych zewnętrznych warunków działania (poprzez system preferencji lub ulg) czy na drodze rzeczywistego wzrostu efektywności gospodarowania. Istniejące zasady polityki kredytowej nie uwzględniają potrzeb związanych z realizacją celów wytyczonych przez politykę przestrzenną państwa.

Centralne instrumenty gospodarcze są ze sobą związane. Ich siła i kierunek oddziaływania na przedsiębiorstwo są zależne od stopnia realizacji zadań stymulowanych przez inne instrumenty. Preferencje w stosunku do przedsiębiorstwa w zakresie stosowania jednego instrumentu pozwalają na osiągnięcie przez nie lepszych wyników ekonomicznych, a to daje możliwość uzyskania ulg, związanych ze stosowaniem przez państwo pozostałych instrumentów. Osiąganie lepszych wyników ekonomicznych poprzez posiadane ulgi w stosowaniu pewnych form opodatkowania, np. podatku dochodowego lub odpisów na PFAZ, rodzi możliwości łatwiejszego osiągnięcia kredytu. Posiadanie go daje możliwość podjęcia działań inwestycyjnych na preferowanych przez centrum kierunkach, czego efektem jest uzyskanie ulg w zakresie innych form centralnego oddziaływania na przedsiębiorstwo. Mamy tutaj do czynienia z niejako samoistnym generowaniem się lepszych warunków gospodarowania w wyniku znalezienia się na liście preferencji centrum w zakresie stosowania chociażby jednego instrumentu. W tej sytuacji trudno rozstrzygnąć czy poprawa wyniku ekonomicznego w przedsiębiorstwie nastąpiła na skutek rzeczywistego wzrostu efektywności gospodarowania, czy na skutek korzystniejszych okoliczności zewnętrznych - przez system preferencji. Nie wiadomo także czy rezultatem takiej sytuacji będzie wzrost efektywności ogólnospołecznego gospodarowania w takiej mierze, jaką zakłada system preferencji centralnych.

Na podstawie dużych podobieństw zarówno w warunkach, jak i mechanizmie funkcjonowania odpisów na PFAZ oraz innych instrumentów gospodarczych można przypuszczać, iż ich stosowanie wywołuje również skutki nie przystające do celów polityki przestrzennej. System preferencji i ulg stosowany w układzie gałęziowo-branżowym prowadzi do kreowania lepszych warunków rozwoju dla przedsiębiorstw silnych ekonomicznie, a tym samym dla regionów o dużym stopniu uprzemysłowienia, posiadających dużą liczbę takich przedsiębiorstw na swoim obszarze. Mechanizm funkcjonowania instrumentów gospodarczych nie sprzyja aktywizacji gospodarczej i rozwojowi regionów zacofanych gospodarczo. Prowadzi to do utrwalania istniejącej struktury przestrzennej kraju w zakresie uprzemysłowienia, rozmieszczenia zatrudnienia i ludności oraz poziomu życia ludności (poprzez politykę wynagrodzeń w przemyśle).

4.3. Postulaty dotyczące regionalizacji instrumentów gospodarczych i koordynacji polityki gospodarczej i przestrzennej państwa

Konieczna jest integracja polityki gospodarczej i przestrzennej m. in. poprzez system instrumentów. Większość instrumentów polityki gospodarczej to potencjalne instrumenty polityki przestrzennej. Należą one do grupy niewyspecjalizowanych instrumentów polityki przestrzennej. Ich stosowanie wywołuje często nieprzewidziane i niepożądane skutki z punktu widzenia celów polityki przestrzennej. Niezbędne jest weryfikowanie tworzonych centralnie zasad i mechanizmów funkcjonowania instrumentów gospodarczych na podstawie założeń polityki regionalnej. Istnieje bowiem sprzężenie zwrotne między warunkami regionalnymi a strukturą gałęziowo-branżową w regionie. Instrumenty, działające poprzez system gałęziowo-branżowy, nie mogą uwzględniać tylko jednej strony tego sprzężenia. Wyznaczenie obszaru i siły tego związku wymaga badań. Mogą one dać odpowiedź na ile regionalizacja instrumentów gospodarczych przyczyni się do realizacji celu nadrzędnego polityki gospodarczej - podniesienia ogólnospołecznej efektywności gospodarowania oraz jaki to będzie miało wpływ na realizację celów polityki przestrzennej i regionalnej. Już teraz można stwierdzić, iż podnoszenie efektywności gospodarowania w regionach przyczynia się do podnoszenia efektywności gospodarowania w skali kraju. Z drugiej strony, nie wydaje się oczywiste, że zapewnienie racjonalności gospodarowania w układach gałęziowo-branżowych zaowocuje realizacją ogólnospołecznej i regionalnej efektywności gospodarowania. Nie można bowiem uznać a priori, że to co dobre dla struktury gałęziowo-branżowej i gospodarki jest automatycznie korzystne dla rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej. Jak wykazały badania sytuacja jest raczej odwrotna. Konieczne jest wmontowanie w mechanizm instrumentów gospodarczych takich elementów, które obok racjonalności gospodarowania na szczeblu przedsiębiorstw będą ją zapewniały także na szczeblu regionu, a tym samym pozwolą na prowadzenie efektywnej polityki przestrzennej. Mechanizmy takie powinny posiadać zdolność reagowania na uwarunkowania regionalne i być uzależnione od zmiennych pozaekonomicznych, np. gdy deficyt siły roboczej jest barierą rozwoju regionalnego, to powinien mieć jednakowy wymiar ekonomiczny dla wszystkich działających w regionie przedsiębiorstw. Stosowanie centralnych instrumentów gospodarczych wywołuje niekontrolowane

skutki regionalne. Wobec tego nie mogą one funkcjonować w oderwaniu od uwarunkowań regionalnych i być instrumentem wyłącznie podmiotowym. Muszą one mieć także charakter obszarowy. Szeroko stosowane ulgi w działaniu instrumentów miały charakter podmiotowy i rodziły skutki regionalne, poprzez różnicowanie warunków działania przedsiębiorstw w ramach istniejącej w regionie struktury gałęziowo-branżowej. Skutki te nie były korzystne z punktu widzenia celów polityki regionalnej, prowadziły bowiem do dysharmonijnego rozwoju regionów, a także kraju. Nie wiadomo czy nie będą one miały negatywnych reperkusji w rozwoju gospodarczym kraju i województw w przyszłym okresie.

Integracja polityki gospodarczej i przestrzennej powinna przejawiać się także w zwiększonym udziale i podnoszeniu rangi podmiotów polityki przestrzennej w procesie planowania. Organy administracji terenowej powinny być zaktywizowane nie tylko na polu ustalania i uzgadniania lokalizacji, ale także w tworzeniu centralnych mechanizmów gospodarczych, które określają warunki działania na reprezentowanych przez nie obszarach. Zapewnieniu zgodności celów polityki gospodarczej i przestrzennej powinno także służyć wzmocnienie roli władz lokalnych i samorządu terytorialnego w kierowaniu gospodarką. Można to osiągnąć poprzez wyposażenie władz lokalnych w zakres kompetencji, który pozwalałby w ramach ogólnie przyjętych zasad dostosowywać mechanizmy funkcjonowania centralnych instrumentów gospodarczych do potrzeb i interesów rozwoju regionalnego, wytyczonych przez politykę przestrzenną.

Istotnym problemem jest duża zmienność w ustalaniu zasad działania instrumentów gospodarczych, będąca odzwierciedleniem aktualnej sytuacji gospodarki. Wywołuje to dużą niepewność w działaniu przedsiębiorstw, mającą swój wyraz w częstych zmianach warunków rozwoju regionów. Nie sprzyja to realizacji długofalowych celów polityki przestrzennej. Koniecznym jest takie konstruowanie mechanizmów instrumentów gospodarczych, które dawałyby możliwość względnej stabilizacji warunków rozwoju regionalnego i zapewniały realizację długofalowych celów. Z tego punktu widzenia istotne jest przyznanie władzom lokalnym takiego zakresu kompetencji, który pozwalałby na realizację długookresowej koncepcji rozwoju, weryfikowanej wraz ze zmianą ogólnokrajowych warunków gospodarowania. Koordynacja polityki gospodarczej z przestrzenną wydaje się na tym polu niezbędna.

Zwiększonej koordynacji wymaga także krótkookresowe planowanie gospodarcze, w ramach którego odbywa się konkretyzacja zasad działania instrumentów gospodarczych z planowaniem przestrzennym, uwzględniającym perspektywiczne cele.

Niezbędnym jest także koordynowanie celów polityki gospodarczej i przestrzennej nie tylko w zakresie celów ogólnych, ale także i szczegółowych. To właśnie na ich podstawie, jak wskazuje polska praktyka gospodarcza, są tworzone zasady stosowania instrumentów gospodarczych, wywołujących doniosłe skutki przestrzenne. Drogą do osiągnięcia tego celu jest koordynacja procesu planowania przy równoprawnym uczestnictwie zarówno podmiotów polityki gospodarczej, jak i przestrzennej. Konflikty interesów między tymi podmiotami powinny być usuwane w procesie planowania, a nie uzewnętrzniać się dopiero w sferze realnej działalności.

Tworzenie jakichkolwiek nowych instrumentów gospodarczych powinno być poprzedzone analizą przewidywanych skutków przestrzennych, jakie mogą one wywołać. Wprowadzenie na miejsce odpisów na PFAZ nowego instrumentu, jakim jest podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, nie uwzględnia skutków przestrzennych wywołanych stosowaniem poprzedniej formy podatku. Nowy instrument zachował swój gałęziowo-branżowy charakter i poprzez ten układ będzie oddziaływał na kształtowanie struktury przestrzennego zagospodarowania kraju. Podobnie jak PFAZ będzie on odbiciem strategii gałęziowo-branżowej. Skutki, jakie wywoła w polskiej przestrzeni w zakresie efektów regionalnych, są trudne do przewidzenia. Istnieje potrzeba badań prowadzonych zarówno w skali kraju, jak i województw w celu ujawniania skutków stosowania instrumentów gospodarczych, nie uwzględniających dotychczas celów polityki przestrzennej i uwarunkowań regionalnych. Pewne zjawiska można by przeanalizować głębiej, ale możliwe to jest tylko przy przejściu na niższy szczebel agregacji, tj. na szczebel branż i przedsiębiorstw. Wnioski byłyby wówczas na pewno pełniejsze.

W obecnej sytuacji przeprowadzone badania potwierdzają dominację układu pionowego nad poziomym. Wysiłki dalszych prac powinny iść w kierunku opracowania sposobów i mechanizmów zapewniających równość obu tych układów w celu realizacji szeroko pojmowanego interesu ogólnospołecznego.

Problem zgodności polityki przestrzennej z gospodarczą ma charakter wieloaspektowy. Wymaga on badań na wielu płaszczyznach. Powinny one być kompleksowe. Na całokształt relacji między polityką gospodarczą a przestrzenną składa się wiele elementów, od

wyznaczania celów generalnych i ich dezagregacji na cząstkowe, przez proces planowania, tworzenia mechanizmów realizacji zamierzonych celów i ich weryfikację, do podziału kompetencji i obszarów odpowiedzialności między podmioty polityki gospodarczej i przestrzennej. Badania takie będą bardzo pracochłonne, niezbędne jest jednak ich podjęcie dla dobra zarówno naszej gospodarki, jak i przestrzeni. Przedstawione w pracy badania i wnioski obejmowały tylko jeden aspekt relacji między polityką gospodarczą a przestrzenną - problem skutków regionalnych stosowania centralnych instrumentów gospodarczych. Jednak mogą one stanowić asumpt do kontynuowania badań nad tą problematyką, przy ich rozszerzeniu na wymienione już elementy. Tylko badania kompleksowe i wprowadzenie koordynacji polityki przestrzennej z gospodarczą na wszystkich zasygnalizowanych płaszczyznach może zaowocować pozytywnym rezultatem.

BIBLIOGRAFIA

- B a k a W., Polska reforma gospodarcza, PWE, Warszawa 1982.
- Bariera wzrostu w gospodarce przestrzennej, "Biuletyn KPZK PAN" 1978, z. 99.
- B i e l a c k i C., Ekonomia i planowanie rozwoju regionów, PWE, Warszawa 1974.
- B o g u s z e w s k i J., Instrumenty finansowe w procesach reprodukcji majątku trwałego, PWE, Warszawa 1979.
- Die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Europa. Zugrundeliegende Kräfte und angewandte Strategien. Schrift "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin 1977.
- D o m a ń s k i R., Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych, PWE, Warszawa 1971.
- D o m a ń s k i R., Teoria procesów w przestrzeni społeczno-ekonomicznej, IGPZ PAN, Poznań-Warszawa 1977.
- D o m a ń s k i R., Geografia ekonomiczna, PWN, Warszawa-Poznań 1978.
- D z i e m b o w s k i Z., Przedsiębiorstwo a reforma gospodarcza, KiW, Warszawa 1983.
- D z i a w o ń s k i K., M a l i n s k i B., Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju, "Studia KPZK PAN" 1978, t. 62.
- Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza, PWRiL, Warszawa 1984.
- F a j f e r e k A., Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej, PWE, Warszawa 1966.
- F i c k B., Co po FAZ-ie, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 5.
- F r a c k o w i a k W., Czynniki przestrzeni w teorii rachunku ekonomicznego efektywności inwestycji, PWE, Warszawa 1985.
- F i e r l a I., Geografia przemysłu Polski, PWE, Warszawa 1980.
- G a j l N., Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, PWE, Warszawa 1979.
- G o r y ń s k i J., Polityka przestrzenna, PWE, Warszawa 1982.
- Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza i rekonstrukcja, Ossolineum, Wrocław 1984.
- G o ś c i ń s k i J., Zarys teorii sterowania ekonomicznego, PWN, Warszawa 1977.
- G r a b o w i e c k i R., Prognozy a planowanie regionalne, PWE, Warszawa 1976.

- K a c p r z y ń s k i B., Metody systemowe w badaniach gospodarki przestrzennej, "Biuletyn KPZK PAN" 1979, z. 105.
- K a r p i ń s k i A., Polityka uprzemysłowienia Polski w latach 1958-1968, PWE, Warszawa 1969.
- K l a s i k A., Optymalna struktura przestrzenna a rozwój regionalny, PWE, Warszawa 1974.
- K l a s i k A. (red.), Elementy teorii zintegrowanej gospodarki przestrzennej, "Studia KPZK PAN" 1979, t. 70.
- K o m o r o w s k i S. M., Organizacja przestrzenna systemu społeczno-gospodarczego, "Biuletyn KPZK PAN" 1978, nr 98.
- K o m o r o w s k i S. M., Przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego, "Biuletyn KPZK PAN" 1978, z. 98.
- K o l i p i ń s k i J., Systemy przestrzenne jako środowisko przyrodnicze, "Studia KPZK PAN" 1978, t. 73.
- K u k l i ń s k i A., Gospodarka przestrzenna i studia regionalne. Problemy dyskusyjne, "Biuletyn KPZK PAN" 1980, z. 111.
- K o t J., Regionalne skutki stosowania systemu odpisów na PFAZ, "Biuletyn KPZK PAN" 1986, z. 130.
- K o t J., M a r k o w s k i T., Podatkowe instrumentarium, "Miasto" 1984, nr 8.
- K o t J., M a r k o w s k i T., Analiza wybranych instrumentów polityki przestrzennej, "Biuletyn KPZK PAN" 1986, z. 130.
- K o z ł o w s k i S., Aktywizacja zasobów ludzkich a ekonomiczny rozwój regionu, PWN, Warszawa 1974.
- K r u s z c z y ń s k i S., Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej, PWE, Warszawa 1974.
- K u k l i ń s k i A., Cele regionalnej polityki i zadania planowania regionalnego, "Biuletyn KPZK PAN" 1972, nr 64.
- K u k l i ń s k i A., N a j g r a k o w s k i M., Struktura procesów inwestycyjnych a rozwój regionalny, "Przegląd Geograficzny" 1976, z. 1.
- K u k l i ń s k i A. (red.), Problemy i metody ekonomiki regionalnej, PWN, Warszawa 1978.
- K u k l i ń s k i A. (red.), Problemy gospodarki przestrzennej, Warszawa 1980.
- K u k l i ń s k i A. (red.), Konflikty polskiej przestrzeni, "Biuletyn KPZK PAN" 1982, z. 120.
- K u k l i ń s k i A. (red.), Problemy polskiej przestrzeni, "Biuletyn KPZK PAN" 1982, z. 118.
- L e s z c z y ń s k i S., E b e r h a r d P., H e r m a n S., Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000, "Biuletyn KPZK PAN" 1971, nr 67.

- Malisz B., Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce, [w:] Prognozy rozwoju sieci osadniczej. Polska 2000, Ossolineum, Wrocław 1971.
- Malisz B., Problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju, PWN, Warszawa 1977.
- Malisz B., Zarys teorii kształtowania układów osadniczych, Arkady, Warszawa 1981.
- Malisz B., Problemy gospodarki i polityki przestrzennej, Ossolineum, Warszawa 1984.
- Malisz B. (red.), 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, "Studia KPZK PAN" 1978, t. 64.
- Mc Loughlin J. R., Urban and Regional Planning. A System Approach, Faber and Faber, London 1969.
- Misztal S., Przemiany w strukturze przestrzennej przemysłu na ziemiach polskich w latach 1860-1965, "Studia KPZK PAN" 1970, t. 31.
- Modyfikacje systemu w 1983 r. Zbiór przepisów, Warszawa 1983.
- Nasiłowski M., Analiza czynników rozwoju gospodarczego PRL, PWE, Warszawa 1974.
- Ostrowski M., Mościcki J., Kosiński R., Wpływ uwarunkowań zewnętrznych na rozwój regionalny, "Biuletyn KPZK PAN" 1979, z. 102.
- Pajestka J., Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego, PWE, Warszawa 1975.
- Pajestka J., Sposób funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. Determinanty postępu, PWE, Warszawa 1979.
- Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r., "Biuletyn KPZK PAN" 1974, z. 85.
- Prandacka B., Wzrost gospodarczy Polski w układzie przestrzennym, PWE, Warszawa 1969.
- Prandacka B., Przestrzenne aspekty planowania wzrostu i rozwoju, [w:] Elementy teorii planowania przestrzennego, PWE, Warszawa 1972.
- Prandacka B. (red.) Problemy teorii i polityki lokalizacji inwestycji, "Studia KPZK PAN" 1980, t. 74.
- Probst A., Problemy rozmieszczenia przemysłu socjalistycznego, PWE, Warszawa 1974.
- Przestrzenna organizacja gospodarki polskiej. Próba analizy krytycznej, "Biuletyn KPZK PAN" 1981, z. 117.
- Rakowski W., Uprzemysłowienie a proces urbanizacji, PWE, Warszawa 1980.
- Regulski J., Rozwój miast w Polsce, PWN, Warszawa 1980.
- Regulski J., Planowanie układów osadniczych, PWN, Warszawa-Lódź 1981.

- Regulski J., *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982.
- Regulski J. (red.), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa 1985.
- Richardson H. W., *Regional and Urban Economies*, Penguin, Books Ltd., London 1978.
- Secomski K., *Elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1972.
- Secomski K., *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*, PWE, Warszawa 1978.
- Sibbing G. M., *Planowanie regionalne a rozwój społeczno-gospodarczy*, "Biuletyn KPZK PAN" 1972, nr 75.
- Sulmicki P., *Element przestrzeni w teorii rozwoju gospodarczego*, "Ekonomista" 1962, nr 5.
- Sulmicki P., *Teoria rozwoju regionów gospodarczych*, "Biuletyn KPZK PAN" 1962, nr 1.
- Sulmicki P., *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, PWE, Warszawa 1971.
- Szymła Z., *Kryteria i mierniki uprzemysłowienia regionów*, "Zeszyty Naukowe AE w Krakowie" 1975, nr 62.
- Turkowski J. (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia*, PRL, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Węłpa B., *Tendencje w urbanizacji kraju do 1980*, "Gospodarka i Administracja Terenowa" 1972, nr 3.
- Winiański B., *Podstawy programowania ekonomicznego rozwoju regionów*, "Studia KPZK PAN" 1966, t. 12.
- Winiański B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.
- Założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1995 r.*, KP RM, Warszawa 1986.
- Zasady działalności przedsiębiorstw państwowych w 1982 r.* Zbiór przepisów, Warszawa 1982.
- Zawadzki M., *Analiza struktury przestrzennej przemysłu Polski Ludowej*, "Studia KPZK PAN" 1965, t. 10.
- Zawiślak A., *Organizacja i planowanie systemowe*, PWE, Warszawa 1978.
- Zbiór ustaw i przepisów wykonawczych*, Warszawa 1983.
- Ziółkowski J. (red.), *Społeczno-przestrzenne skutki industrializacji*, PWN, Warszawa 1967.

Charakterystyka przemysłu globalnie województw w świetle badanych wskaźników (1982 r.)

Województwo	Wartość wskaźników				Województwo	Wartość wskaźników			
	obciążenie wyna- grożeń (w ₁)	obciążenie za- trudnie- nia (w ₂)	średnie- go wyna- grożeń- nia (w ₃)	deficyt siły ro- bowczej (w ₄)		obciążenie wyna- grożeń (w ₁)	obciążenie za- trudnie- nia (w ₂)	średnie- go wyna- grożeń- nia (w ₃)	deficyt siły ro- bowczej (w ₄)
	w %	w tys zł /1 zatr.	w tys zł /1 zatr.	w %		w %	w tys zł /1 zatr.	w tys zł /1 zatr.	w %
St. warszawskie	5,6	7,7	136,2	14,6	nowosądeckie	2,7	3,7	136,7	5,0
Białkopodlaskie	1,6	2,0	123,4	16,3	olsztyńskie	2,6	3,3	125,2	7,4
Białostockie	4,2	5,4	127,3	3,6	opolskie	4,2	5,6	131,4	3,6
Bielskie	7,0	9,2	131,1	8,1	ostrołęckie	3,4	4,4	127,8	3,0
Bydgoskie	3,9	5,0	127,9	3,3	pilskie	3,6	4,4	124,0	6,5
Chełmskie	1,8	2,3	126,5	7,0	piotrkowskie	4,6	6,0	130,8	4,1
Ciechanowskie	3,2	3,9	124,1	5,5	płockie	4,8	5,9	122,8	4,2
Częstochowskie	4,0	5,2	130,0	2,4	poznańskie	6,3	8,4	133,8	3,7
Elbląskie	2,4	3,1	121,5	5,5	przemyskie	4,2	4,9	117,7	6,5
Gdańskie	2,7	3,9	145,9	5,5	radomskie	4,2	5,5	130,5	2,1
Gorzowskie	9,7	12,3	126,7	9,0	rzeszowskie	5,6	7,2	128,5	3,6
Jeleniogórskie	3,7	4,8	130,7	7,9	siedleckie	4,4	5,6	129,5	3,3
Kaliskie	4,7	6,0	127,8	5,4	sieradzkie	7,2	8,9	131,7	6,2
Katowickie	2,1	4,6	218,7	5,3	skierniewickie	2,9	3,6	130,6	9,3
Kieleckie	4,3	5,4	126,4	5,7	słupskie	1,9	2,3	128,1	10,1
Konińskie	6,7	10,7	159,3	2,4	suwalskie	4,3	4,9	122,1	4,5
Koszalińskie	3,5	4,6	128,9	7,9	szczecińskie	3,1	4,3	140,5	5,8
M. krakowskie	4,0	5,9	145,5	5,7	tarnobrzeskie	13,3	18,8	141,4	6,4
Krośnińskie	3,1	3,9	124,8	4,8	tarnowskie	10,8	14,1	130,2	6,7
Legnickie	1,7	2,9	174,0	5,1	toruńskie	3,8	4,7	125,2	5,4
Leszczyńskie	3,5	4,7	135,4	4,8	wałbrzyskie	3,4	5,0	149,5	4,2
Lubelskie	6,1	7,9	129,7	4,6	włocławskie	5,4	6,7	124,1	4,3
Łomżyńskie	3,4	4,1	120,1	4,3	wrocławskie	5,9	7,5	128,5	2,6
M. łódzkie	4,7	5,9	126,5	3,2	zamojskie	4,0	5,2	131,6	3,8
					zielonogórskie	5,3	6,4	120,8	4,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CIKP RM.

Charakterystyka przemysłu globalnie województw w świetle badanych wskaźników (1983 r.)

Województwo	Wartość wskaźników				Województwo	Wartość wskaźników			
	obciążenie wynagrodzeń (w ₁) w %	obciążenie zatrudnienia (w ₂) w tys zł /1 zatr.	średniego wynagrodzenia (w ₃) w tys zł /1 zatr.	deficyt siły roboczej (w ₄) w %		obciążenie wynagrodzeń (w ₁) w %	obciążenie zatrudnienia (w ₂) w tys zł /1 zatr.	średniego wynagrodzenia (w ₃) w tys zł /1 zatr.	deficyt siły roboczej (w ₄) w %
St. warszawskie	6,8	12,2	177,5	9,2	olsztyńskie	3,0	4,7	154,0	7,3
Białkopodlaskie	1,6	2,4	150,4	15,5	opolskie	4,9	8,1	166,7	4,6
Białostockie	5,2	8,0	156,8	5,5	ostrołęckie	4,6	7,3	156,6	4,8
Bielskie	4,3	7,3	169,3	7,8	pilskie	5,0	8,1	161,5	5,6
Bydgoskie	4,3	7,1	164,6	3,8	piotrkowskie	3,1	5,4	177,2	2,7
Chełmskie	1,5	2,4	156,9	8,4	płockie	4,2	6,5	158,9	3,9
Ciechanowskie	4,1	6,2	149,4	4,7	poznańskie	6,3	10,9	171,6	5,1
Częstochowskie	5,4	9,3	172,5	3,2	przemyskie	6,3	9,5	148,0	5,2
Elbląskie	2,1	3,2	162,2	4,8	radomskie	5,9	10,0	164,1	3,2
Gdańskie	4,4	8,0	185,4	7,3	rzeszowskie	8,9	14,7	165,6	3,4
Gorzowskie	5,0	8,2	163,9	7,4	siedleckie	4,7	7,6	155,9	4,4
Jeleniogórskie	4,4	7,4	172,8	6,9	sieradzkie	1,5	7,3	155,6	5,5
Kaliskie	5,0	8,0	160,1	4,3	skierniewickie	2,5	4,0	158,4	10,8
Katowickie	2,2	6,0	278,5	5,3	słupskie	1,2	2,7	159,8	7,1
Kieleckie	6,3	10,0	159,4	3,0	suwalskie	4,6	6,9	152,6	4,2
Konińskie	4,4	8,8	197,1	3,8	szczecińskie	4,4	7,8	177,5	6,2
Koszalińskie	3,4	5,5	158,6	8,0	tarnobrzeskie	4,0	7,3	185,9	3,8
M. krakowskie	3,8	7,3	185,5	3,4	tarnowskie	5,4	9,2	170,4	5,6
Krośnińskie	8,4	13,1	154,5	3,9	toruńskie	3,1	5,0	161,0	3,2
Legnickie	2,5	5,7	246,9	6,8	wałbrzyskie	2,9	5,6	190,8	4,2
Leszczyńskie	2,7	4,4	161,7	8,1	włocławskie	4,1	6,7	156,5	3,6
Lubelskie	5,4	8,9	166,1	4,9	wrocławskie	4,3	10,0	163,8	4,4
Łomżyńskie	3,7	5,6	154,2	2,7	zamojskie	3,0	4,8	153,3	4,5
M. łódzkie	2,6	4,4	166,4	4,0	zielonogórskie	3,8	6,2	164,1	4,2
Nowosądeckie	4,0	6,7	161,1	5,7					

Ź r ó d ł o: Jak w zał. 1.

Współczynniki korelacji w przemyśle globalnie w województwach
w latach 1982 i 1983

Województwo	Wartość współczynników korelacji			
	wk ₁	wk ₄	wk ₁	wk ₄
	1982		1983	
Warszawskie	-0,365	-0,291	0,548	0,581
Białkopodlaskie	0,426	0,474	0,028	0,078
Białostockie	-0,414	-0,390	-0,336	-0,210
Bielskie	-0,197	-0,130	-0,118	-0,056
Bydgoskie	0,075	0,134	0,356	0,427
Chełmskie	-0,102	0,129	-0,700	-0,546
Ciechanowskie	0,039	0,147	-0,019	0,033
Częstochowskie	-0,144	-0,113	0,163	0,278
Elbląskie	-0,018	0,014	0,176	0,185
Gdańskie	-0,347	-0,305	-0,029	0,032
Gorzowskie	0,272	0,279	0,234	0,237
Jeleniogórskie	-0,212	-0,137	0,356	0,423
Kaliskie	-0,122	-0,060	0,344	0,344
Katowickie	0,524	0,650	-0,310	-0,259
Kieleckie	-0,145	-0,092	0,096	0,099
Konińskie	0,957	0,963	0,125	0,244
Koszalińskie	-0,157	-0,100	-0,428	-0,397
Krakowskie	-0,393	-0,348	-0,482	-0,405
Krośnieńskie	0,599	0,650	0,631	0,642
Legnickie	-0,236	-0,185	0,190	0,311
Leszczyńskie	-0,278	-0,194	-0,195	-0,154
Lubelskie	-0,536	-0,507	0,402	0,456
Łomżyńskie	-0,069	-0,018	-0,159	-0,146
Łódzkie	-0,209	-0,158	-0,510	-0,492
Nowosądeckie	0,231	0,407	0,344	0,409
Olsztyńskie	0,310	0,396	0,684	0,725
Opolskie	-0,154	-0,156	0,473	0,509
Ostrołęckie	-0,219	-0,136	-0,033	0,000
Piłskie	-0,575	-0,530	0,153	0,190
Piotrkowskie	0,535	0,622	0,125	0,154
Płockie	0,619	0,614	-0,304	-0,095
Poznańskie	0,137	0,220	0,032	0,340
Przemyskie	0,413	0,421	0,238	0,343
Radomskie	-0,130	-0,072	-0,226	-0,189
Rzeszowskie	0,136	0,185	0,305	0,398
Siedleckie	-0,034	-0,001	0,526	0,542
Sieradzkie	0,045	0,058	-0,234	-0,191
Skierniewickie	-0,270	-0,158	0,334	0,406
Słupskie	0,224	0,298	-0,770	-0,576
Suwałskie	-0,046	0,116	-0,060	-0,001
Szczecińskie	-0,238	-0,327	-0,095	-0,035
Tarnobrzeskie	0,201	0,256	0,060	0,227
Tarnowskie	0,181	0,088	0,257	0,389
Toruńskie	-0,384	-0,331	0,025	0,147
Wałbrzyskie	-0,052	0,058	-0,257	-0,166
Włocławskie	0,192	0,198	0,025	0,066
Wrocławskie	0,017	0,071	-0,100	0,033
Zamojskie	0,379	0,434	0,147	0,155
Zielonogórskie	0,187	0,233	0,227	0,261

Ź r ó d ł o: Jak w zał. 1.

Współczynniki korelacji w ramach 12 gałęzi przemysłu, ich sumy
i przemysłu globalnie dla obszaru kraju w latach 1982-1983

Gałęzie przemysłu	Wartości współczynników					
	wk ₁	wk ₂	wk ₃	wk ₄	wk ₅	wk ₆
1982						
Skórzany	0,141	0,938	-0,016	0,200	0,133	0,021
Spożywczy	-0,098	0,945	-0,064	-0,118	-0,029	-0,089
Metalowy	0,352	0,985	-0,139	0,424	-0,284	-0,152
Elektroniczny i elektro- techniczny	0,080	0,997	-0,119	0,115	0,030	-0,107
Chemiczny	0,433	0,982	-0,011	0,518	0,013	-0,050
Drzewny	-0,076	0,887	0,170	-0,034	0,082	0,236
Materiałów budowlanych	0,196	0,993	0,254	0,256	-0,120	-0,256
Odzieżowy	-0,110	0,961	-0,138	-0,049	0,430	-0,144
Włókienniczy	-0,078	0,939	0,058	0,224	0,060	0,057
Maszynowy	0,128	0,991	-0,006	0,246	-0,108	-0,012
Paszowy i utylizacji	-0,283	0,998	-0,006	-0,293	0,075	-0,001
Środków transportu	0,051	0,997	-0,268	0,083	-0,077	-0,261
Kraj suma 12 gałęzi	0,171	0,994	-0,072	0,252	0,039	-0,056
Kraj globalnie	-0,088	0,985	-0,052	0,033	-0,060	-0,059
1983						
Skórzany	-0,129	0,993	-0,006	-0,054	-0,017	-0,004
Spożywczy	-0,282	0,975	-0,062	-0,257	-0,049	-0,054
Metalowy	0,169	0,983	-0,097	0,315	-0,201	-0,125
Elektroniczny i elektro- techniczny	0,197	0,986	-0,079	0,271	-0,036	-0,056
Chemiczny	-0,079	0,995	-0,043	-0,034	0,060	-0,046
Drzewny	0,017	0,993	0,026	0,070	0,238	0,047
Materiałów budowlanych	0,091	0,957	-0,390	0,262	-0,097	-0,429
Odzieżowy	-0,087	0,996	0,012	-0,035	0,326	0,037
Włókienniczy	-0,167	0,988	-0,190	-0,126	0,345	-0,191
Maszynowy	0,068	0,980	-0,094	0,159	-0,108	-0,107
Paszowy i utylizacji	-0,065	0,999	-0,073	-0,054	0,065	-0,073
Środków transportu	0,023	0,983	-0,134	0,072	0,042	-0,112
Kraj suma 12 gałęzi	-0,054	0,987	-0,351	0,074	-0,027	-0,325
Kraj globalnie	-0,166	0,931	-0,351	0,011	-0,036	-0,364

Ź r ó d ł o: Jak w zał. 1.

REGIONAL CONSEQUENCES OF APPLYING CENTRAL ECONOMIC INSTRUMENTS
ON THE EXAMPLE OF DEDUCTIONS FROM PROFIT FOR THE STATE FUND
OF PROFESSIONAL ACTIVATION

(Summary)

The area of Poland is characterized with regional disparities appearing in the level of economic development, environmental conditions, the population's living standards and functioning of the settlement network. Goals of the space policy pursued by the state constitute, to a big extent, their derivative and they are different for particular regions.

In the present situation, there are applied numerous economic instruments, with the majority of them being used uniformly throughout the whole country. They serve realization of the economic policy goals and they are often a reflection of the country's economic situation and of the branch structure of development. These instruments have mechanisms differentiating their operation within branch (vertical) systems without differentiating them in territorial (horizontal) systems.

Economic processes occur on the space and they shape it actively. Consequently, application of economic instruments produces spatialregional effects. The aim of this work is to determine whether application of uniform economic instruments on the national scale can be reconciled with the state space policy, and to what extent spatial effects produced by them are compatible with its goals. For this purpose, there have been analyzed regional effects produced by application of an instrument exerting its influence on the level of employment and wages in enterprises. This instrument is the system of deductions from profit for the State Fund of Professional Activation. It was performing an important role in realization of economic goals, because it was to stimulate rationalization of employment in enterprises and restrict wage increases not justified by growth of the labour productivity. Thus, it was performing antiinflationary functions. The analysis has revealed that its application has produced significant regional consequences, which have been compared with goals of the space policy. It has been found out that regional consequences of applying this instrument were negative. They were imposing a major constraint on realization of the space policy goals in such areas as equalization of the economic development level in all parts of Poland, elimi-

nation of regional disparities in the population's living standards, shifts of the economic potential, changes in the territorial structure of employment, shifts and allocations of population, and changes in the functioning of the settlement network. Big similarities in mechanism of operation of this and other economic instruments have allowed to state that they produce similar, unpredictable, uncontrolled and negative regional consequences. As such they pose a significant threat for harmonious development of the country. In this way, there has been verified a thesis about incoherence of the state economic and space policies. The performed analysis has allowed to formulate postulates concerning indispensable activities to be undertaken in such areas as: the planning process, creation of instruments, division of powers among economic and territorial entities, functioning of local authorities and a change in their rank, as well as directions of further studies aiming at promotion of greater integration of the economic policy with the state policy.

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Rozdział 1. POLITYKA PRZESTRZENNA	6
1.1. Pojęcie polityki przestrzennej	6
1.2. Zróżnicowania regionalne Polski	10
1.2.1. Zróżnicowania regionalne rozwoju ziem polskich w okresie za- borów	10
1.2.2. Zróżnicowania regionalne w okresie Polski międzywojennej	12
1.2.3. Kierunki zróżnicowań regionalnych w Polsce Ludowej	13
1.3. Cele polityki przestrzennej	16
1.3.1. Ogólne założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r.	16
1.3.2. Cele polityki przestrzennej w stosunku do rozwoju przemysłu na wyodrębnionych obszarach Polski	18
1.3.3. Zasady i kierunki rozmieszczenia przemysłu oraz zmiany prze- strzennej struktury zatrudnienia w przemyśle	19
1.3.4. Hipoteza migracji i rozmieszczenia ludności	22
1.3.5. Cele polityki przestrzennej wg założeń planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1995 r.	22
Rozdział 2. ODPISY NA PFAZ JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ	25
2.1. Definicje i funkcje polityki gospodarczej	25
2.2. Instrumenty polityki społeczno-gospodarczej	27
2.3. Polityka gospodarcza a polityka przestrzenna	31
2.4. Zasady wprowadzania i cele funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ ..	34
2.4.1. Instrumenty oddziaływania na politykę zatrudnienia przedsię- biorstw przed reformą gospodarczą	34
2.4.2. Warunki i cele wprowadzania odpisów na PFAZ	35
2.4.3. Mechanizm funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ w 1982 r.	36
2.4.4. Mechanizm funkcjonowania systemu odpisów na PFAZ w 1983 r.	38
2.4.5. Zmiana systemu odpisów na PFAZ na podatek od ponadnorma- tywnych wypłat wynagrodzeń	41
2.4.6. Założenia metodyczne badań empirycznych	43
Rozdział 3. ANALIZA FUNKCJONOWANIA PFAZ W LATACH 1982-1983	46
3.1. Wyniki analizy rozkładu przestrzennego wskaźników i występujących	

między nimi korelacji w ramach 12 gałęzi przemysłu w latach 1982-1983	46
3.2. Wyniki analizy rozkładu przestrzennego wskaźników w ramach sumy 12 gałęzi przemysłu w latach 1982-1983	50
3.3. Analiza rozkładu przestrzennego wskaźników w przemyśle globalnie w województwach w latach 1982-1983	51
3.4. Podsumowanie analizy rozkładu przestrzennego wskaźników dla przemysłu globalnie w kontekście związków ze stopniem uprzemysłowienia województw	63
3.5. Analiza rozkładu przestrzennego współczynników korelacji dla przemysłu globalnie w latach 1982-1983	64
3.6. Podsumowanie analizy współczynników korelacji w_1 i w_4 dla przemysłu globalnie w województwach	70
3.7. Zestawienie całości wyników badań empirycznych	71
Rozdział 4. PROBLEM SPÓJNOŚCI POLITYKI PRZESTRZENNEJ Z GOSPODARCZĄ NA TLE WPŁYWU EFEKTÓW STOSOWANIA ODPISÓW NA PFAZ NA REALIZACJĘ CELÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ	74
4.1. Analiza związków między efektami funkcjonowania odpisów na PFAZ a realizacją celów polityki przestrzennej	74
4.1.1. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację celów polityki przestrzennej w zakresie uprzemysłowienia kraju	74
4.1.1.1. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju północno-wschodniego regionu kraju	74
4.1.1.2. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju środkowej Polski	76
4.1.1.3. Wpływ stosowania odpisów na PFAZ na realizację założeń rozwoju południowej części kraju	77
4.1.2. Porównanie założeń polityki przestrzennej, dotyczących rozmieszczenia przemysłu i zmiany struktury zatrudnienia w przemyśle, z wpływem stosowania odpisów na PFAZ na realizację tych założeń	79
4.1.3. Porównanie założeń polityki przestrzennej, dotyczących migracji i rozmieszczenia ludności, z wpływem stosowania systemu odpisów na PFAZ na realizację tych założeń	81
4.1.4. Regionalne skutki stosowania odpisów na PFAZ	82
4.1.5. Stopień spójności polityki gospodarczej z przestrzenią w świetle badań empirycznych	83
4.2. Próba uogólnienia wniosków na inne instrumenty ekonomiczne	86
4.3. Postulaty dotyczące regionalizacji instrumentów gospodarczych i koordynacji polityki gospodarczej i przestrzennej państwa	89
Bibliografia	93

Załączniki	97
Regional Consequences of Applying Central Economic Instruments on the Example of Deductions from Profit for the State Fund of Professional Activation (Summary)	101

